



**ANNALES
DE
L'UNIVERSITE
MARIEN NGOUABI**

Sciences Juridiques et Politiques

VOL. 19, N° 2 – ANNEE: 2019

ISSN : 1815 – 4433 - www.annaesumng.org

**ANNALES
DE L'UNIVERSITE MARIEN NGOUABI
SCIENCES JURIDIQUES ET POLITIQUES**



VOLUME 19, NUMERO 2, ANNEE: 2019

www.annaesumng.org

SOMMAIRE

Directeur de publication
J-R. IBARA

Rédacteur en chef
J. GOMA-TCHIMBAKALA

Rédacteur en chef adjoint
D. E. EMAANUEL ADOUKI

Comité de Lecture :
J.M. BRETON (Pointe-à-Pitre)
J. ISSA SAYEGH (Abidjan)
E.J. LOKO-BALOSSA (Brazzaville)
F. M. SAWADOGO (Ouagadougou)
YAO- NDRE (Abidjan)

Comité de Rédaction :
D. E. EMMANUEL ADOUKI
(Brazzaville)
G. MOYEN (Brazzaville)

Webmaster
R. D. ANKY

Administration - Rédaction
Université Marien Nguabi
Direction de la Recherche
Annales de l'Université Marien
Nguabi
B.P. 69, Brazzaville – Congo
E-mail : annales@umng.cg

ISSN : 1815 - 4433

- 1 La responsabilité de protéger : mythe ou réalité ?**
EMMANUEL ADOUKI D. E., KHIESSIE BASSONGA Q.
- 33 Les nouvelles figures de la délinquance mal saisies par le droit pénal des mineurs**
MAKOSSO A. C.
- 60 Les dispositions transitoires dans les constitutions des états d'Afrique noire francophone**
BININGA A. A. W.
- 89 L'obligation alimentaire : un devoir de solidarité familial**
LOKO-BALOSSA E. J., NKONO C. J.
- 142 La théorie Kelsenienne de la hiérarchie des normes juridiques à l'épreuve de la doctrine constitutionnaliste**
HOUNAKE KOSSIVI
- 174 L'intervention sur la vie et le droit pénal Congolais**
BIMBOU LOUAMBA A. M.
- 208 Réflexion sur la nature juridique des annexes aux constitutions africaines**
ABIRA GALEBAY



LES DISPOSITIONS TRANSITOIRES DANS LES CONSTITUTIONS DES ETATS D'AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE

BININGA A. A. W.

Faculté de Droit

Université Marien Ngouabi

Brazzaville – République du Congo

RESUME

Les constitutions, comme toutes les normes, ont un cycle de vie : elles naissent, se succèdent et disparaissent. Suivant cette dynamique et en perspective de la sortie de vigueur de la Constitution ancienne ou, à tout le moins, de certaines dispositions de la Constitution en vigueur, les constituants prévoient nécessairement les modalités d'entrée en vigueur des dispositions constitutionnelles nouvelles, dans un titre intitulé « Des dispositions transitoires ». Les dispositions transitoires à l'issue d'une révision ou d'un changement de constitution place le cycle constitutionnel inauguré au début des années 1990 dans une dynamique complexe. L'on observe, en effet, que les dispositions transitoires sont, d'une part, une modalité d'organisation de la succession des normes constitutionnelles dans le temps et, d'autre part, en analysant leur contenu et les finalités projetées, par certaines d'entre elles, elles s'apparentent à une modalité d'instrumentalisation de la constitution par les acteurs politiques qui fait désenchanter sur les promesses démocratiques des années 1990.

***Mots-clés :** Transitions, Constitutions, dispositions transitoires, cycle constitutionnel*

ABSTRACT

Constitutions, like all norms, have a life cycle: they are born, succeed each other and disappear. Following this dynamic and in view of the coming out of force of the old Constitution or, at the very least, of certain provisions of the Constitution in force, the constituents necessarily provide for the methods of entry into force of the new constitutional provisions, in a title entitled "Transitional provisions". The transitional arrangements following a revision or a change of constitution place the constitutional cycle inaugurated in the early 1990s in a complex dynamic. It is observed, in fact, that the transitional provisions are, on the one hand, a method of organizing the succession of constitutional standards over time and, on the other hand, by analyzing their content and the intended purposes, by some of them, they resemble a modality of instrumentalization of the constitution by political actors which is disenchanted with the democratic promises of the 1990s

***Keywords :** Transitions, Constitutions, transitional provisions, constitutional cycle*

INTRODUCTION

Les constitutions, à l'instar de toutes les règles de droit, ne peuvent prétendre à l'éternité¹. En effet, « Une constitution achève son existence [...] et le cycle se reproduit afin de répondre au besoin de légitimation du pouvoir »². Ainsi que le rappelle Hans KELSEN, « Affirmer qu'une norme est valide, c'est toujours affirmer qu'elle est valide [...] pour un certain temps »³, d'autant plus que les dispositions qu'elles édictent peuvent nécessairement disparaître. C'est une évidence pour toute règle de droit, de nature législative ou réglementaire, dont la vocation essentielle est de régir, pour un moment donné, des situations juridiques sans prétendre à l'éternité puisqu'elle doit, autant que de besoin, être remplacée par une autre norme nouvelle en fonction de l'évolution de la société.

Les constitutions, comme toutes les normes, ont un cycle de vie : elles naissent, se succèdent et disparaissent. Suivant cette dynamique et en perspective de la sortie de vigueur de la Constitution ancienne ou, à tout le moins, de certaines dispositions de la

Constitution en vigueur⁴, les constituants prévoient nécessairement les modalités d'entrée en vigueur des dispositions constitutionnelles nouvelles, dans un titre intitulé « Des dispositions transitoires ».

Les dispositions constitutionnelles transitoires⁵ peuvent ainsi être comprises comme toute disposition par laquelle une constitution nouvelle « détermine elle-même son champ d'application dans le temps et fixe les conditions du passage d'un régime ancien à un régime nouveau »⁶. De manière générale, les constituants inscrivent dans les dispositions transitoires des normes temporaires⁷ pour garantir la transition entre deux cadres constitutionnels et partant, le passage d'un régime juridique abrogé à un régime juridique nouveau. Comme le souligne J. L. Bergel, « Les dispositions transitoires [...] prévoient de ne s'appliquer que dans l'attente de l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi »⁸. Par leur finalité, elles permettent de prévenir des difficultés qui peuvent subvenir en cas d'entrée en vigueur immédiate de toute la nouvelle constitution⁹ en différant la mise en application de certaines de ses dispositions¹⁰. Les dispositions

¹H. Kelsen, *Théorie générale des normes*, ManzVerag, Vienne, 1979, trad. PUF, 1996, coll. « Léviathan », pp.191-192 : cité par Gweltaz Eveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, thèse pour le doctorat en droit de l'université de Rennes I, Dalloz, 2007, p. 49.

²GICQUEL (J) et GICQUEL (J-E), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, 28^e édition, 2019, p.206.

³H. Kelsen, *Théorie générale des normes*, op. cit. p. 49.

⁴Selon les cas, des normes constitutionnelles peuvent résulter d'une constitution nouvelle qui abroge la constitution ancienne ou plutôt d'une simple révision de certaines dispositions qui abrogent certaines dispositions de la constitution en vigueur.

⁵F. Dekeuwer-Desfossez, *Les Dispositions transitoires dans la législation civile contemporaine*,

LGDJ, tCLI, 1997. J. L. Bergel, « Dispositions transitoires et méthodes législatives », RRJ-Cahiers de Méthodologie juridique, n° 14, 1999.

⁶Gweltaz Eveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, ibid. p.18.

⁷Paul AMSELEK, « Enquête sur la notion de provisoire », RDP, n°1, 2009, pp. 7-9.

⁸J. L. Bergel, « Dispositions transitoires et méthode législatives », op. cit. p. 1522.

⁹Nicoletta PERLO, « Les constitutions provisoires, une catégorie normative atypique au cœur des transitions constitutionnelles en méditerranée », *Revue méditerranéenne de droit public*, vol.3, 3 septembre 2015, p.13-30.

¹⁰Moussa ZAKI, « Petites constitutions et droit transitoire en Afrique », *Revue du droit public* n°6-2012,

constitutionnelles transitoires sont par essence limitées dans le temps¹¹ et sont donc nécessairement abrogées une fois que l'objet pour lequel elles ont été édictées est rempli¹².

La problématique qui sous-tend la présente réflexion est relative à l'incidence des dispositions constitutionnelles transitoires sur l'évolution du nouveau constitutionnalisme¹³ dans les Etats africains. En d'autres termes, quel est le rôle que jouent les dispositions transitoires dans les constitutions africaines issues du renouveau démocratique des années 1990 ?

En vérité, comme la plupart des constitutions africaines en vigueur pendant la période du monopartisme, nombre des constitutions des Etats d'Afrique noire francophone prévoient des dispositions transitoires à la suite des réformes constitutionnelles depuis le début des années 1990¹⁴. Cette tendance des constituants africains s'accommode bien avec l'esprit du constituant français qui, plusieurs décennies avant, dans la constitution du 4 octobre 1958, avait consacré dans le titre XVII « Des dispositions transitoires », notamment aux

articles 90, 91 et 92, des dispositions pour aménager la sortie de vigueur des normes relatives aux institutions issues de la constitution de 1946.

La présente étude est menée à partir des exemples du Sénégal, du Congo, du Gabon, de la République démocratique du Congo et du Tchad. Le choix de ces pays est fait en tenant compte de l'incidence que les dispositions transitoires consacrées à la faveur des réformes constitutionnelles ont eu sur l'ancrage des principes de la démocratie et de l'Etat de droit adoptés par chacun de ces Etats depuis le début des années 1990.

Le Sénégal, dans sa tradition constitutionnelle, a connu deux constitutions révisées à plusieurs reprises¹⁵. Le Congo a adopté au total trois constitutions (en 1992, en 2002 et en 2015) et expérimenté une constitution transitoire (entre 1997 et 2002). Au Gabon la constitution a été maintes fois révisée. La République démocratique du Congo a adopté une constitution à la suite d'une crise politique et le Tchad a connu deux constitutions et plusieurs révisions constitutionnelles. Au cours des réformes

11 Au Congo, l'article 189 de la constitution du 20 janvier 2002 prévoit que « *L'installation effective de toutes les institutions prévues par la présente constitution a lieu, au maximum, douze mois après son approbation par voie référendaire* ». La constitution du 25 octobre 2015 dispose que : « Les institutions issues de la constitution du 20 janvier 2002 fonctionnent jusqu'à la mise en place des nouvelles institutions sans pouvoir dépasser, pour les institutions pourvues par voie électorale, l'expiration de leur mandat ».

12 L'abrogation des dispositions transitoires peut être expresse comme en France où la loi constitutionnelle du 4 août 1995 avait abrogé tout le titre XVII consacré aux dispositions transitoires dans la constitution du 4 octobre 1958.

13 La doctrine situe le nouveau constitutionnalisme africain autour des années 1990. Voir

dans ce sens, J.F. GONIDEC, « Constitutionnalisme africain », RPJIC, n°1, 1996, p. 25 et suiv. J. du Bois de GAUDUSSON, « Défense et illustration du constitutionnalisme en Afrique après quinze ans de pratique du pouvoir », Mélanges en l'honneur de Louis FAVOREU, Paris, Dalloz, 2007, p.609.

14 Ces réformes ont, permis entre autres, « *des révisions totales ou partielles, permanentes ou temporaires de constitutions* ». Voir dans ce sens, M. PROUZET, *Les procédures de révisions constitutionnelles, Les Etats francophones d'Afrique francophone*, Paris, Economica, 1979, p.286.

15 Voir sur la question, I.M. FALL, *Les révisions constitutionnelles au Sénégal, révisions consolidantes et révisions déconsolidantes de la démocratie sénégalaise*, Dakar, CREDILA, 2012.

constitutionnelles entreprises dans ces Etats, les constituants ont prévu des dispositions transitoires qui ont édicté des normes concernant, entre autres, la création, la suppression ou la restauration des institutions constitutionnelles¹⁶, le plafonnement ou le déplafonnement du nombre de mandats présidentiels, le sort des mandats électifs en cours¹⁷, l'applicabilité des normes infra-constitutionnelles en vigueur, le sort des traités et accords internationaux...

La problématique qu'aborde la présente étude présente un intérêt tout à la fois théorique et pratique. En théorie, la remise en cause de certains acquis démocratiques des années 1990, évoquée par la majorité des auteurs comme facteurs de reflux du nouveau constitutionnalisme africain¹⁸, est réalisée à partir des

dispositions transitoires à l'occasion des révisions ou des changements de constitutions¹⁹. De ce fait, la question de la finalité des dispositions transitoires ne peut être détachable de celle, plus générale, qui interroge l'évolution du nouveau constitutionnalisme africain²⁰.

En pratique, cette question, qui a fait l'objet de quelques études par la doctrine²¹, est connexe à celle de la sécurité des normes juridiques dans le temps. Les dispositions transitoires traduisent, en effet, la nécessité de garantir la permanence de la norme constitutionnelle dans un Etat. Elles permettent d'organiser le passage d'un régime constitutionnel à un autre²². Elles ont, de ce fait, vocation à sortir de l'effet de spontanéité des dispositions de la constitution nouvelle, normalement d'application immédiate, sans effet

¹⁶ Au Sénégal, les articles 104 à 108 de la Constitution du 22 janvier 2001, relatifs aux dispositions transitoires, ont été abrogés par la loi constitutionnelle du 5 avril 2016 portant révision de la constitution.

¹⁷ Au Gabon, l'article 118 alinéa 1 issu de la révision constitutionnelle du 22 avril 1997 (L 1/97 du 22 avril 1997 portant révision de la constitution) dispose : « *Le renouvellement de la cour constitutionnelle, du conseil national de la communication, interviendra au terme normal de leur mandat en cours au moment de la promulgation de la présente loi. Les dispositions relatives à la durée des mandats des membres des bureaux des chambres du parlement entreront en vigueur dès la promulgation de la présente loi* ». Au Congo, l'article 189 alinéa 1 de la constitution du 20 janvier 2002 dispose que : « *les institutions politiques de la période de transition fonctionnent jusqu'à l'installation effective des organes issus des élections générales*. L'article 244 de la constitution du 25 octobre 2015 stipule : « *les institutions de la constitution du 20 janvier 2002 fonctionnent jusqu'à la mise en place des nouvelles institutions sans pouvoir dépasser, pour les institutions pourvues par voie électorale, l'expiration de leur mandat* ».

¹⁸ T. HOLO, « Emergence de la justice constitutionnelle » in *La Démocratie en Afrique, Pouvoirs* n°29, 29 Seuil, 2009 pp. 101-114. G. CONAC, « Les processus de démocratisation en Afrique » in *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Economica, colloque de Paris 12-13 décembre 1990 page 11.

¹⁹ Voir dans ce sens, I.M. FALL, *Les révisions constitutionnelles au Sénégal, révisions*

consolidantes et révisions déconsolidantes de la démocratie sénégalaise, op. cit. ; J.F. AÏVO, « La crise de la normativité de la constitution en Afrique », *Revue de Droit public*, n°1-2012, pp. 141-180 ; J. L. ATANGANA AMOUGOU, « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », www.droitconstitutionnel.org/congresmtp/atagana.pdf; F.D. MELDGE DJEDJRO, « La révision des constitutions dans les Etats africains francophones, esquisse de bilan », *Revue de Droit public*, n°1-1992, pp. 111-133.

²⁰ Certains auteurs comme F.M. Djerdjro abordent cette question en évoquant une crise précoce du constitutionnalisme africain, in « Principe majoritaire et démocratie en Afrique », *RID*, n°39, 2008, p. 12. Voir également André Cabanis et Michel Louis Martin, *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, Academia, Bruylant, PUR, 2010.

²¹ Cette notion est abordée par certains auteurs, comme Paul ROUBIER, *Le droit transitoire*, 2^e édition, Dalloz et Sirey, 1960 et Gweltaz Eveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, op. cit. 2007.

²² Moussa ZAKI, « Petites constitutions et droit transitoire en Afrique », *Revue du droit public* n°6-2012, p.1685. Voir également Xavier Philippe et Nataca Danelciuc-Colodrovschi, *Transitions constitutionnelles et constitutions transitionnelles. Quelles solutions pour une meilleure gestion des fins de conflit ?* Institut Universitaire Varenne, 2014.

rétroactif, et d'installer un régime juridique transitoire²³, limité dans le temps, entre le régime antérieur et le nouveau régime.

Par principe, les dispositions constitutionnelles nouvelles s'appliquent immédiatement dès leur entrée en vigueur car, « la constitution nouvelle entre en vigueur avec effet immédiat et abroge automatiquement l'ancienne constitution »²⁴. Le conseil d'Etat français révèle d'ailleurs, à ce propos, que « C'est un principe éternel qu'une loi nouvelle fait cesser toute loi précédente ou toute disposition de la loi précédente contraire à son texte ; principe applicable, à plus forte raison, à la constitution, qui est la loi fondamentale de l'Etat »²⁵. Cependant, lorsqu'on sait que la constitution ancienne a incarné la vie de l'Etat et assuré l'encadrement juridique du pouvoir, à travers des institutions et des mandats représentatifs, limités par des durées précises, se pose nécessairement la question de l'articulation du passage de la constitution ancienne à la nouvelle constitution. Aussi, en vue de l'entrée en vigueur de la nouvelle constitutionnelle, les constituants aménagent généralement, à travers les dispositions transitoires, un

régime juridique spécifique pour certaines situations antérieures, dans le cadre d'une application progressive²⁶ et différée dans le temps²⁷. Ainsi, la constitution nouvelle prévoit elle-même la solution du conflit de lois dans le temps en édictant « les modalités d'action dans le temps de la [norme] nouvelle et les conditions dans lesquelles elle se substitue à la [norme] ancienne »²⁸. De la sorte, il est possible que, pendant une période donnée, la norme ancienne et la nouvelle norme coexistent dans un même ordre constitutionnel.

Ce qui semble logique puisqu'un changement ou une révision de constitution ne peut s'entendre d'une mise à plat de l'ensemble du dispositif juridique en vigueur dans un Etat ; la continuité de l'Etat à travers la poursuite des missions de service public²⁹ aussi bien que la sécurité juridique³⁰ étant essentiels à la survie de l'Etat.

En Afrique noire francophone, la question de la succession entre deux ordres constitutionnels, sans correspondre à celle de la discontinuité des cycles constitutionnels³¹, est préoccupante. Au-delà des opinions quelle suscite autour de

²³ Voir dans ce sens, Paul ROUBIER, *Le droit transitoire*, 2^e édition, Dalloz et Sirey, 1960.

²⁴P. ESTANGUET, « L'application dans le temps des normes constitutionnelles : pour une modernisation de la jurisprudence du Conseil d'Etat et du Conseil constitutionnel », *Revue française de droit administratif*, n°1, Janvier-Février 2019, p.163.

²⁵CE, avis, 4 Nivôse an VIII, Rec, Duvergier p.47.

²⁶Moussa ZAKI, p.1686.

²⁷ Emmanuel CARTIER, « Les petites constitutions : contribution à l'analyse du droit constitutionnel transitoire », RFDC, n°3, 2007, p.523.

²⁸GWELTAZ (E), *Les dispositions transitoires en droit public français*, op. cit., p.7.

²⁹Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Tome 4, Paris, Editions de Bocard, 1929, 3^e éd. p. 61.

³⁰P. RAIMBAULT et D. SOULAS DE RUSSEL, « Nature et racines du principe de sécurité juridique : une mise au point », in *Revue internationale de droit comparé*, 2003, Vol. 55, pp. 85-103.

³¹La question de la discontinuité des cycles constitutionnels a été largement abordée par la doctrine. Certains auteurs comme J. L. ATANGANA AMOUGOU y voient d'ailleurs « le paradoxe de la cohabitation entre une rigidité constitutionnelle formelle et une instabilité constitutionnelle », in « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », Politeia, n°7, printemps 2005, p. 3.

l'opportunité des changements³² ou des révisions de constitutions³³, se trouve établie la nécessité d'assurer la permanence de la constitution en tant que norme fondamentale³⁴ qui fixe l'organisation et le fonctionnement de l'Etat. En effet, après l'adoption des premières constitutions issues du renouveau démocratique des années 1990, chaque Etat a connu une évolution constitutionnelle qui a vu se succéder diverses modifications et/ou changements de constitutions³⁵. Au terme des différentes réformes qui ont été entreprises, la plupart des Etats ont consacré, dans les dispositions transitoires, des modalités pratiques d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions constitutionnelles.

En vue d'apprécier la portée des dispositions transitoires dans les constitutions des Etats d'Afrique noire francophone, le recours aux méthodes exégétique et comparative a été essentiel. L'examen des différentes constitutions issues du renouveau démocratique, dans chaque Etat de l'échantillon retenu, a

permis d'appréhender l'impact que les dispositions transitoires ont eu sur la dynamique d'ancrage de la démocratie et l'Etat de droit.

Il s'est agi plus précisément de savoir si les normes prévues dans les dispositions transitoires contribuaient au reflux des principes énoncés par les constitutions au début des années 1990, notamment la suprématie de la constitution, la démocratie pluraliste, le plafonnement du nombre de mandats présidentiels, le contrôle de la constitutionnalité des lois, la protection et la promotion des droits de l'Homme, l'affirmation de la séparation des pouvoirs.

L'approche comparative a permis de déterminer la nature et la finalité des dispositions transitoires au regard de la pratique des autres Etats d'Afrique et particulièrement de la France³⁶.

Au regard de ce qui précède, on peut constater que la consécration des dispositions transitoires à l'issue d'une révision ou d'un changement de

32 Pour Djerdjro Meledje : « *l'expression changement constitutionnel ne peut être réservée à une catégorie d'opérations constituantes ; elle est par conséquent valable aussi bien pour l'établissement de nouvelles constitutions que les modifications constitutionnelles* », in Faire, défaire et refaire la constitution en côte d'ivoire : un exemple d'instabilité chronique, Draft paper presented at African work of constitutional law conference on fostering constitutionalism in Africa Nairobi April 2007, by Djerdjro Meledje : djerdjromeledje@yahoo.fr

33 Comme le souligne Philippe ARDANT, la révision constitutionnelle est « *l'acte qui consiste à procéder à une modification d'une constitution selon le régime que cette constitution a elle-même prévu* », in *La révision de la constitution, journées d'études des 20 mars et 16 décembre 1992, Association française des constitutionnalistes*, Economica, 1993, p. 80. Elle exprime, des « *changements réguliers dans le respect des formes légales* » ainsi que le relèvent B. GUEYE et S.

NDIAYE, in « *L'instabilité institutionnelle en Afrique* », Droit sénégalais n°10, 2011-2012, p. 129.

34 Burdeau (G.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, quinzième édition, LGDJ, Paris, 1972, p. 74.

35 Tous les Etats ont connu soit des révisions soit des changements de constitutions, à l'exception du Bénin où la constitution adoptée en 1991 n'a jamais été modifiée.

36 La plupart des constitutions des Etats concernés par cette étude est marquée par un rapprochement avec la constitution française de 1958³⁶ en raison, entre autres, de la particularité des liens qu'ils ont avec l'ancienne puissance coloniale d'une part et, comme le souligne A. BOURGUI, « *la culture politique et juridique des nouveaux dirigeants africains [est] avant tout française* »^{36d} autre part., in « *L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité* », *RFDC*, n°52, 2002, p. 722.

constitution, dans les Etats qui font l'objet de la présente étude, place le cycle constitutionnel inauguré au début des années 1990³⁷ dans une dynamique complexe³⁸. L'on observe, en effet, que les dispositions transitoires sont, d'une part, une modalité d'organisation de la succession des normes constitutionnelles dans le temps (I) et, d'autre part, en analysant leur contenu et les finalités projetées, par certaines d'entre elles, elles s'apparentent à une modalité d'instrumentalisation³⁹ de la constitution par les acteurs politiques⁴⁰ qui fait désenchanter⁴¹ sur les promesses démocratiques des années 1990⁴² (II).

I- L'organisation de la succession des normes constitutionnelles dans le temps

Le passage d'une norme constitutionnelle abrogée à une nouvelle norme constitutionnelle ne devrait pas

induire l'idée d'un vide juridique. C'est à cet effet que les dispositions transitoires sont élaborées pour assurer, entre autres, la permanence des institutions et des mandats représentatifs (A) quoiqu'elles correspondent parfois à une juxtaposition de deux ordres constitutionnels (B).

A- Le respect de la permanence des institutions et des mandats représentatifs

Par les dispositions transitoires, « Le constituant est amené à organiser le temps entre l'adoption d'une constitution et son entrée en vigueur »⁴³. Elles sont ainsi destinées à assurer le passage d'un statut constitutionnel à un autre⁴⁴ et traduisent, notamment la nécessité de garantir la continuité de l'Etat (1) et le respect de la durée des mandats en cours (2).

³⁷Depuis leur accession à l'indépendance, les Etats d'Afrique noire francophone ont connu trois cycles constitutionnels : le premier cycle, marquée par la mise en œuvre de la démocratie libérale, héritée de la colonisation, commence au début des indépendances et se termine au milieu des années 1964-1965. Le deuxième cycle, qui consacre l'abandon du modèle libéral au profit des régimes autoritaires qualifiés de présidentialisme négro-africain, s'étend de 1965 au début des années 1990. Le troisième cycle enfin, qui est abordé par la présente étude, est celui qui commence au début des années 1990 avec le retour de la démocratie libérale, le multipartisme, la séparation des pouvoirs et la valorisation des droits de l'homme. Sur ces différents cycles voir, Ahadzi (K.), « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des Etats d'Afrique noire francophone », La revue du CERDIP, pp. 35-38 ; Gonidec (P-F), « Constitutionnalismes africains », RJPIC, 1996, n°1, pp. 23-33; Cabani (A.), Martin (M-L), *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, Bruylant-Academia, 2010, 227 p.

³⁸F.D. MELEDJE DJEDJRO, « La révision des constitutions dans les Etats africains francophones, esquisse de bilan », *Revue de droit public*, n°1, 1992, p.112.

³⁹L'on parle de plus en plus d'une instrumentalisation de la constitution en Afrique par

l'utilisation du texte constitutionnel. Voir dans ce sens, Karim DOSSO, « Les pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone : cohérences et incohérences », *Revue française de droit constitutionnel*, 2012, n°90, p.57-85.

⁴⁰Frédéric Joël Aivo relève dans ce sens que la constitution « est réquisitionnée par le politique », in « La crise de normativité de la Constitution en Afrique », RDP, N°1-2012, p. 166.

⁴¹P. Avril, « Enchantement et désenchantement constitutionnels sous la V^{ème} République », *Pouvoirs*, n°126, 2008, p.5.

⁴²Pour Jean du Bois de GAUDUSSON, l'espoir des années 1990 a laissé la place au désappointement « rangeant ainsi le constitutionnalisme au rayon des illusions perdues », in « Point d'actualité sur les modalités de production du droit constitutionnel dans les Etats africains francophones », *Mélanges en l'honneur de Patrice Gélard*, Montchrestien, 1999, p.338.

⁴³Philippe Ardant, « le temps dans les constitutions écrites », *Mélanges Pierre AVRIL*, Paris, Montchrestien 2001, p.511.

⁴⁴Philippe Ardant, « le temps dans les constitutions écrites », *idem*.

1- La continuité justifiée de l'Etat

De manière générale, les dispositions constitutionnelles transitoires visent certaines matières précises telles que les institutions politiques et administratives, les mandats représentatifs ainsi que le sort des normes législatives et réglementaires. Il est d'ailleurs classique d'affirmer que la constitution est l'ensemble des règles qui, sans interruption, fondent la permanence de l'Etat, organisent ses institutions, lui donnent ses pouvoirs et souvent aussi lui imposent des limitations⁴⁵. Elle est la loi fondamentale⁴⁶, le sommet de la hiérarchique des normes de tout pays qui se réclame de l'Etat de droit ⁴⁷.

Tant il est vrai, dans la plupart des Etats, toute réforme constitutionnelle est assortie de dispositions transitoires qui garantissent la continuité de l'Etat au travers de la permanence des normes constitutionnelles, des institutions et des mandats représentatifs, la sécurité du cadre juridique, la poursuite des missions de service public et la stabilité des relations internationales.

En Afrique noire francophone, depuis le début des années 1990, à partir des dispositions transitoires, la plupart des constitutions inscrivent l'idée de la

continuité de l'Etat dans la loi fondamentale nouvelle pour garantir la permanence de la norme constitutionnelle.

Le postulat de la suprématie de la constitution⁴⁸ demeure ainsi au cœur de l'ensemble des Etats de sorte que « La constitution établit, structure et limite le pouvoir d'Etat, règle ses devoirs, ses procédures et ses compétences. Toute l'activité du pouvoir d'Etat a lieu sur la base ou dans le cadre de la constitution ; tout le droit légiféré par le pouvoir de l'Etat est produit sur la base et dans le cadre de la constitution... »⁴⁹.

Aucun pouvoir et aucune autorité, au sein de l'Etat, ne peut être établi en dehors des prescriptions qu'elle édicte⁵⁰. Le principe de la « licéité constitutionnelle »⁵¹ s'impose aujourd'hui à tous les régimes de sorte que, même lorsqu'une norme constitutionnelle remplace une autre, elle s'inscrit logiquement dans la perspective de la continuité de la vie de l'Etat. Les Etats qui font l'objet de la présente étude ont sauvegardé cette continuité de l'Etat au terme des différentes réformes constitutionnelles depuis 1990 par la permanence de la norme constitutionnelle. Au Congo, lors de l'abrogation de la constitution du 15 mars 1992, l'Acte

⁴⁵ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, 12^{ème} édition, PUF, 2017, P.251.

⁴⁶ Toute constitution comprend en effet des « règles fondamentales concernant la nature de l'Etat, le régime politique, la désignation des gouvernants et la définition de leurs compétences, les libertés et les droits garantis aux individus et aux groupes sociaux », voir, dans ce sens, Georges Vedel, *Qu'est-ce que la constitution ?* Paris, Conseil constitutionnel, 1998, p.12.

⁴⁷ B. GUEYE, « La démocratie en Afrique : succès et résistances », *Pouvoirs*, n°129, 2009, p.18.

⁴⁸ G. DRAGO, *Contentieux constitutionnel français*, 4^{ème} édition mise à jour, PUF, 2004, p.3.

⁴⁹ Dr STARCK, « La suprématie de la constitution », in *Académie internationale de Droit constitutionnel, La suprématie de la constitution, Recueil des cours*, vol.1, Les Editions TOUBKAL, Tunis, 1987, p.30.

⁵⁰ Maurice GLELE-AHANHANZO, « La constitution ou loi fondamentale », in *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, NEA, p.33-34.

⁵¹ ADJACOTAN (S), *La licéité en droit constitutionnel*, Thèse de doctorat en droit, Université d'Abomey-Calavi et université Paris 1, Panthéon Sorbonne, 27 janvier 2018, 690.

fondamental du 24 octobre 1997 indiquait, dans ses dispositions transitoires, qu'« En attendant l'adoption d'une nouvelle constitution par voie référendaire, le présent A cte fondamental sera exécuté comme constitution de l'Etat ». Cette formulation a été retenue par la plupart des Etats qui ont connu des crises allant jusqu'à l'abrogation⁵² ou la suspension des constitutions en vigueur⁵³.

La même exigence des constituants, consistant à ne pas établir une rupture radicale dans le fonctionnement des structures étatiques, au terme d'une réforme constitutionnelle, s'observe à partir du sort qui est réservé aux traités et accords internationaux. Généralement, les constitutions nouvelles prévoient dans les dispositions transitoires la survie des traités et accords internationaux⁵⁴; ce qui constitue un gage de la stabilité des relations internationales.

La même précaution est envisagée pour les normes infra-constitutionnelles au moment de l'entrée en vigueur de la constitution nouvelle. Il est évident que « l'intervention de la constitution nouvelle

en tant que norme postérieure, peut entraîner, de la même manière que pour la constitution ancienne, la sortie de vigueur pour l'avenir des normes infra-constitutionnelles »⁵⁵. Pour pallier la contrariété entre ces normes et la nouvelle constitution, les constituants adoptent une clause de conformité entre les dispositions infra-constitutionnelles en vigueur et la nouvelle constitution qui par principe dispose d'une « autorité première sur les autres sources du droit ».⁵⁶ Ainsi, les constituants optent pour la survie des normes législatives et réglementaires en vigueur, au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution, à la seule condition qu'elles soient conformes à celle-ci⁵⁷. L'article 221 de la constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006 dispose : « Pour autant qu'ils ne soient pas contraires à la présente constitution, les textes législatifs et réglementaires en vigueur restent maintenus jusqu'à leur abrogation ou leur modification ». On retrouve le principe énoncé par cet article dans les dispositions

⁵² C'est le cas de la République du Congo entre 1997 et 2002.

⁵³ La question de la suspension des constitutions par des accords politiques de sortie de crise a été suffisamment abordée par la doctrine. Voir par exemple J. L. ATANGANA, « Les accords de paix dans l'ordre juridique interne en Afrique », *RRJ*, 2008-3, p. 1723, SIDI SADY, *La résolution des conflits en Afrique*, Thèse de doctorat d'Etat en sciences politiques, université Cheikh Anta Diop de Dakar, 2003, A. KPODAR, « Bilan sur un demi-siècle de constitutionnalisme en Afrique noire francophone », *Afrilex*, janvier 2013, p. 18, G. MOYEN, « Les accords de sortie de crises politiques et constitutionnelles en Afrique : les cas de la République du Congo et de la Côte d'Ivoire », *EDJA*, n°89 janvier-février-mars 2011, J. du Bois de GAUDUSSON, « L'accord de Linas Marcoussis entre droit et politique », *Afrique contemporaine*, 2003.

⁵⁵ P. ESTANGUET, « L'application dans le temps des normes constitutionnelles : pour une modernisation de la jurisprudence du conseil d'Etat et du Conseil constitutionnel », *Revue française de droit administratif*, n°1, Janvier-Février 2019, p. 163.

⁵⁶ P. ASTIE, « La Constitution du 4 octobre 1958 et le système politique de la Vème République », in J. MOREAU (dir.), *Droit public. Tome 1-Théorie générale de l'Etat et droit constitutionnel. Droit administratif*, Paris, Economica, 3^{ème} éd., 1995, p. 211.

⁵⁷ Ce qui ne peut être que logique car, comme le souligne Georges Vedel, « la caractéristique juridique essentielle attachée aux règles constitutionnelles est leur suprématie par rapport à toutes les autres règles de droit et notamment aux lois ordinaires », in « Qu'est-ce que la constitution ? », op. cit. p.12.

transitoires des constitutions de la plupart des Etats africains⁵⁸.

Les dispositions transitoires permettent, par ailleurs, de garantir la permanence de l'Etat en consacrant un régime spécial pour certaines institutions indispensables à son fonctionnement⁵⁹ ainsi que le respect des principes de la démocratie représentative exprimée par le choix des titulaires de mandats. Elles servent de ce fait à « confronter en terme de validité l'ordre ancien à l'ordre nouveau, indépendamment des éventuels changements institutionnels et politiques »⁶⁰. De ce point de vue, les dispositions transitoires offrent une issue pratique lors du passage de la constitution ancienne à la nouvelle constitution : l'entrée en vigueur de certaines dispositions de la nouvelle constitution se fera suivant une fréquence déterminée à l'avance⁶¹.

En effet, de par son essence, la nouvelle constitution a pour vocation d'édicter, pour l'avenir, des dispositions destinées à assurer l'organisation et le fonctionnement de l'Etat. Par principe, les institutions de l'ancienne constitution devraient donc simplement disparaître dès

l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution. Mais, cette solution, plus radicale que pratique, risquerait de remettre en cause toute l'ossature de l'Etat et porter atteinte à sa stabilité car, le remplacement de celles-ci par des nouvelles institutions ne peut se faire de façon instantanée. La réalité est telle que la nouvelle constitution peut édicter des dispositions nouvelles ou établir des institutions qui n'existaient pas sous la constitution abrogée. Dans ce cas, le passage de l'ancien ordre constitutionnel au nouveau peut nécessiter que le législateur et même le pouvoir réglementaire prennent des dispositions nouvelles pour fixer les modalités d'organisation et de fonctionnement voire les modalités d'accès aux fonctions des membres des nouvelles institutions. Ce qui ne peut se faire simultanément avec l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution. Il faut en réalité un peu de temps pour que le législateur adopte les textes.

Cette réalité a conduit plusieurs constituants à maintenir les institutions prévues par les anciennes constitutions, sous des régimes variés ; l'idéal étant sûrement de garantir la continuité de l'Etat.

⁵⁸ Au Sénégal, l'article 107 de la constitution du 22 janvier 2001, dispose : « *les lois et règlements en vigueur, lorsqu'ils ne sont pas contraires à la présente constitution, restent en vigueur tant qu'ils n'auront pas été modifiés ou abrogés* ». Au Tchad, l'article 230 de la constitution du 4 mars 2018 dispose : « *La législation actuellement en vigueur au Tchad reste applicable, en ce qu'elle n'a rien de contraire à la présente Constitution, sauf adoption de textes nouveaux* ».

⁵⁹ Les articles 232 et 233 de la constitution tchadienne disposent respectivement que : « *le gouvernement continue d'exercer ses charges jusqu'à la nomination d'un nouveau gouvernement* » et « *les autres institutions établies continuent d'exercer leurs fonctions et attributions conformément aux lois et règlements en vigueur jusqu'à l'adoption et la mise en place des nouvelles institutions* ».

⁶⁰ S. Ferrari, « De l'art du trompe-l'œil : l'abrogation implicite de la loi par la constitution au service d'un continuum constitutionnel », RFDC 2010, n°83, p.497.

⁶¹ Ainsi, au Gabon, l'article 118 alinéa 1 de la constitutionnelle du 22 avril 1997 disposait : « *Le renouvellement de la cour constitutionnelle, du conseil national de la communication, interviendra au terme normal de leur mandat en cours au moment de la promulgation de la présente loi. Les dispositions relatives à la durée des mandats des membres des bureaux des chambres du parlement entreront en vigueur dès la promulgation de la présente loi* ». De même, l'article 244 de la constitution congolaise du 25 octobre 2015 stipule : « *les institutions de la constitution du 20 janvier 2002 fonctionnent jusqu'à la mise en place des nouvelles institutions sans pouvoir dépasser, pour les institutions pourvues par voie électorale, l'expiration de leur mandat* ».

Au Sénégal, l'article 107 alinéa 6 de la constitution du 22 janvier 2001 consacre la survie des dispositions relatives à l'Assemblée nationale et aux rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif jusqu'à la clôture de la session parlementaire en cours. Dans la même optique, et en vertu du principe de la continuité de l'Etat, la haute cour constitutionnelle malgache a dans une décision rendue le 27 mars 2014, maintenu les organes de l'Assemblée nationale « jusqu'à l'élection des nouveaux organes »⁶².

De même, le remplacement des membres des institutions anciennes par de nouveaux membres ne peut se faire sans que ne soient respectées les modalités et conditions édictées par la constitution nouvelle : nouvelles élections pour les membres des institutions pourvues par voie électives, désignations ou nominations pour celles soumises aux propositions ou nominations discrétionnaires de certaines autorités⁶³.

En prévision de cette évidence matérielle, et en dehors de l'hypothèse où la nouvelle constitution a supprimé certaines institutions existantes au moment de son

entrée en vigueur⁶⁴, les constituants africains font le choix de la survie des institutions de la constitution ancienne jusqu'à la mise en place des nouvelles institutions⁶⁵.

En revanche, la situation de l'administration publique, lors de l'entrée en vigueur de la constitution nouvelle, n'est pas généralement traitée dans les dispositions transitoires. Ce qui sous-entend qu'elle continue à fonctionner sans interruption en dépit de l'adoption d'une nouvelle constitution. Aussi, quelles que soient les circonstances qui ont conduit à l'abrogation totale d'une constitution ou à sa révision, on ne peut envisager un dépérissement de l'Etat. En temps normal, l'administration publique continue à fonctionner sans donner l'impression d'une rupture dans l'accomplissement des missions d'intérêt général. Les missions des services publics se poursuivent normalement pour garantir les buts de la société. Même dans les cas de changement brutal ou révolutionnaire de constitution où les circonstances sont plus favorables à l'instauration d'un régime plus ou moins nouveau⁶⁶, le retour à l'orthodoxie constitutionnelle est depuis 1990, la marque des régimes politiques africains⁶⁷. De

⁶² Disponible sur le site www.publication.lecames.org, consulté le 12 juillet 2019 à 15h.

⁶³ La constitution sénégalaise du 22 janvier 2001 à son article 107 alinéa 3 dispose à cet effet que : « *le Président de la République est autorisé à mettre fin aux fonctions des membres actuels et à procéder par consensus à la nomination de nouveaux membres* ».

⁶⁴ C'est notamment le cas de l'article 107 alinéa 2 de ma constitution sénégalaise du 22 janvier 2001 qui supprime le Sénat et le conseil économique et social.

⁶⁵ C'est notamment l'option prise par le constituant congolais de 2015. L'article 244 de la constitution du 25 octobre 2015 dispose en effet que : « *les institutions issues de la constitution du 20 janvier 2002*

fonctionnent jusqu'à la mise en place des nouvelles institutions sans pourtant pouvoir dépasser, pour les institutions pourvues par voie élective, l'expiration de leur mandat ».

⁶⁶ P. LAUVAUX, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, 1990, p. 107.

⁶⁷ Dans cette optique, certaines juntes militaires ont consenti à rétablir la légalité constitutionnelle après des coups d'Etat. C'est le cas, notamment, après le coup d'Etat du Colonel WANKE au Niger en 1997, de celui du Général Amadou TOUMANI TOURE au Mali en 1991 et de celui du Général Aboubacar au Nigéria en 1999.

manière rituelle, les nouveaux gouvernants s'activent d'abord à mettre en place de nouvelles institutions et garantir le fonctionnement régulier de l'Etat. Les dispositions transitoires prévoient dans ce contexte la continuité de l'Etat à partir de la nouvelle organisation. La permanence de l'Etat est ainsi assurée par la possibilité qui est offerte aux institutions de poursuivre l'accomplissement de leurs missions traditionnelles⁶⁸.

En définitive, les dispositions transitoires participent à l'articulation normative qui assure la permanence des missions de l'Etat même si les mandats représentatifs peuvent connaître des sorts variés d'un Etat à un autre.

2- Le respect variable des mandats représentatifs

Il n'est pas possible que des mandats en cours au moment de la sortie de vigueur de la constitution ancienne cessent immédiatement pour être remplacés instantanément par des nouveaux mandats prévus par la nouvelle constitution. Comme pour les institutions nouvelles, il est souvent prévu que le législateur ou le pouvoir réglementaire prennent des textes d'application qui fixent les modalités d'entrée en fonction des nouveaux animateurs.

A cette fin, et pour pallier les difficultés qui peuvent subvenir dans la succession des institutions, les constituants font généralement plusieurs choix. Certains

constituants optent pour l'application des dispositions de l'ancienne constitution en ce qui concerne, par exemple, la durée des mandats en cours. En France, l'article 90 (abrogé) de la constitution de 1958 disposait que : « Le mandat des membres de l'Assemblée nationale en fonctions viendra à expiration le jour de la réunion de l'assemblée élue en vertu de la présente constitution ».

Cette option a été consacrée par certains constituants africains, en ce qui concerne le mandat en cours du Président de la République. Ainsi, le mandat obtenu sous l'empire de la constitution abrogée court après l'entrée en vigueur de la constitution nouvelle et n'arrivera à échéance qu'au terme prévu par la constitution ancienne. Au Sénégal, l'article 104 de la constitution du 22 janvier 2001 disposait : « Le président de la République en fonction poursuit son mandat jusqu'à son terme. Toutes les autres dispositions de la présente constitution lui sont applicables ». Dans cette même optique, au Tchad, l'article 228 de la constitution de 1996 indiquait que : « Le Président de la République en fonction continue d'assumer sa charge jusqu'à l'investiture du Président élu ».

En ce qui concerne les autres mandats politiques, notamment ceux des parlementaires et élus locaux, certains constituants indiquent, dans les dispositions transitoires, qu'ils restent en fonction jusqu'à la date prévue par l'ancienne constitution. Une fois cette date atteinte, le

⁶⁸ L'Etat est en réalité appelé en tout temps à « prendre en charge les activités dites régaliennes qui touchent à ses prérogatives de souveraineté [et qui]

constituent le noyau irréductible et la finalité ultime de son institution » Jacques Chevallier, *Science administrative*, Paris, PUF, 2002, p.86., .

renouvellement ou le remplacement se fait conformément aux prescriptions de la nouvelle constitution. 69

D'autres constitutions procèdent au maintien en fonction des titulaires des mandats en cours jusqu'au renouvellement de ceux-ci conformément à la nouvelle constitution. Au Sénégal, l'article 105 de la constitution 22 janvier 2001 avait prévu à son troisième alinéa que « ... L'actuelle Assemblée nationale continue d'exercer ses fonctions jusqu'à la mise en place de la nouvelle Assemblée nationale ». Le constituant congolais de 2015 avait retenu la même option : « Les institutions issues de la constitution du 20 janvier 2002 fonctionnent jusqu'à la mise en place des nouvelles institutions sans pouvoir dépasser, pour les institutions pourvues par voie électorale, l'expiration de leur mandat⁷⁰ ». La même solution a été observée par le constituant tchadien de 1996 : « Les autres institutions établies continuent d'exercer leurs fonctions et attributions conformément aux lois et règlements en vigueur jusqu'à l'adoption et la mise en place de nouvelles institutions ».

Enfin, certaines constitutions procèdent à la fixation des délais d'expiration des mandats en cours. L'article 234 alinéa 2 de la constitution tchadienne du 14 avril 1996 dispose à cet effet que : « Les institutions de la République prévues par la

présente constitution sont mises en place dans un délai maximum de trente-six mois à compter de l'installation de l'Assemblée nationale ».

Normalement les constituants devraient s'inscrire dans la logique du respect des principes démocratiques pour assurer une cohérence à l'ordre juridique établi et surtout préserver la volonté du peuple car, « Le principe de toute souveraineté appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants élus ou au moyen du referendum »⁷¹. Il est ainsi nécessaire que les dispositions transitoires soient suffisamment précises sur les délais de sortie de vigueur des dispositions de l'ancienne constitution applicables aux institutions et mandats en cours. De même, les dispositions transitoires devraient s'inscrire dans l'optique du respect des principes démocratiques de dévolution du pouvoir notamment, la durée des mandats électifs dans le temps de sorte que l'organisation des élections à terme demeure le mode normal de fin des mandats.

Cependant, il ne fait aucun doute que les dispositions transitoires induisent une juxtaposition de deux ordres constitutionnels dans un Etat.

69 Dispositions transitoires de la constitution sénégalaise du 22 janvier 2001 article 106 qui dispose : « Les mesures législatives nécessaires à la mise en place de la nouvelle Assemblée nationale et des nouvelles assemblées locales qui suivent l'adoption de la présente constitution, notamment celles concernant le régime électoral et la composition de ces assemblées, sont fixées par l'actuelle Assemblée nationale si elle n'est pas dissoute. Dans le cas contraire, elles sont fixées par le Président de

la République, après avis du Conseil d'Etat, par ordonnance ayant force de loi... »

70 Article 244 de la constitution du 25 octobre 2015.

71 Article 3 de la constitution française de 1958. Cette disposition est reprise dans des termes identiques par les constitutions des Etats d'Afrique noire francophone.

B- La juxtaposition avérée de deux ordres constitutionnels dans le temps

L'existence des normes qui tirent leur existence de deux textes constitutionnels différents peut paraître surprenante à plus d'un titre. Pourtant, l'on sait que les dispositions transitoires parviennent à faire coexister, ne fut-ce que pour un moment donné, deux ordres constitutionnels. Si cette situation permet de répondre aux exigences de la continuité de l'Etat et à l'impératif de ne pas subroger la volonté du souverain, elle aboutit, de fait, à un conflit de lois dans le temps (1) et à la relativité du nouvel ordre constitutionnel (2).

1- Un conflit de normes constitutionnelles dans le temps

L'on ne peut concevoir l'existence de deux constitutions dans un Etat⁷², au même moment. Il est par contre logique que, par la disposition des normes juridiques dans le temps, une constitution remplace une autre. D'ailleurs, « La conception normative de la constitution interdit l'existence dans l'Etat, en dehors de la norme fondamentale, de toute règle qui viendrait la concurrencer en matière d'organisation des institutions constitutionnelles ⁷³ ». En effet, la vocation de toute règle de droit est de régir les situations juridiques à venir dès son entrée en vigueur. Toute loi nouvelle a par conséquent un effet immédiat sans vocation

à rétroagir. Cependant, la pratique renseigne qu'avec les dispositions transitoires, sur un même fait ou un même acte, des dispositions issues de deux constitutions différentes peuvent prétendre en même temps recevoir application⁷⁴.

Des fois, en effet, la constitution nouvelle apporte une dérogation expresse à ce principe général de droit en édictant des dispositions qui maintiennent en vigueur des dispositions de la constitution abrogée, à l'issue d'un changement de constitution ou des dispositions abrogées d'une constitution en vigueur, après une révision constitutionnelle. Il s'ensuit, de cette situation, que deux ordres constitutionnels cohabitent à un moment donné. Cette réalité s'observe particulièrement lorsque se pose la question du sort des institutions et des mandats issus de la constitution ancienne comme nous l'avons indiqué ci-dessus.

La consécration de la transition entre une norme ancienne et une norme nouvelle, transposée au droit constitutionnel, révèle l'incohérence d'une juxtaposition de normes constitutionnelles dans le temps.

En effet, cette évidence justifie, à elle seule, la possibilité de laisser régir des faits ou des situations juridiques par des textes différents applicables à un même objet. L'on concilie ainsi des ordres juridiques distincts. Cela traduit, à la fois, l'anachronisme de la survie de normes

⁷² Vivien Romain MANANGOU, « Un Etat, deux constitutions : analyse des dispositions transitoires de la constitution du 6 novembre 2015 », op. cit.

⁷³ A. KPODAR, « Bilan sur un demi-siècle de constitutionnalisme en Afrique noire francophone », *Afrilex*, 2013, p.19.

⁷⁴ P. Roubier, *Le droit transitoire*, 2^e édition, Dalloz et Sirey, 1960, p.4.

supposées abrogées du fait de la sortie de vigueur de leur support juridique et des normes nouvelles qui, par principe, sont d'application immédiate. De cette réalité naît un conflit de loi dans le temps car, la survie de la constitution ancienne, par le maintien en vigueur de certaines de ses dispositions, est normalement illogique alors que l'entrée en vigueur différée des dispositions de la constitution nouvelle participe de la mise en place d'une pseudo « transition constitutionnelle »⁷⁵.

Pourtant, les dispositions transitoires s'inscrivent dans la logique d'apporter de la cohérence au fonctionnement des institutions dans le cadre de la succession entre deux ordres constitutionnels dans le temps. Ce qui, en réalité, est une solution pratique et conjoncturelle. Mais, il s'agit là d'une hypothèse qui ajoute de la complexité à la détermination du cadre juridique en vigueur au moment de la séparation entre l'ordre constitutionnel ancien et le nouvel ordre du fait de la superposition des deux ordres juridiques. Il est, par exemple, illogique que des dispositions d'une constitution abrogée, maintenues en vigueur après l'abrogation de leur support par les dispositions transitoires de la constitution nouvelle, puissent être invoquées devant le juge en cas de recours à ce dernier. De même, il est difficile de traiter du régime juridique applicable aux institutions de la République avec deux textes constitutionnels traitant distinctement de la question du

fonctionnement et de la durée des mandats. L'on aboutit, du fait de cette contrariété de constitutions, à la relativité du nouvel ordre constitutionnel.

2- La relativité du nouvel ordre constitutionnel

Les dispositions constitutionnelles transitoires ont la particularité de neutraliser les dispositions de la constitution nouvelle sur certaines matières qu'elle régit pour un temps donné et laissent survivre les dispositions de la constitution ancienne. Elles consacrent par ce fait une période transitoire au cours de laquelle les deux ordres constitutionnels cohabitent. Elles retardent par conséquent l'entrée en vigueur de la constitution nouvelle sur certaines de ses dispositions.

En effet, la survie des dispositions de la constitution ancienne induit logiquement le sursis de certaines dispositions de la constitution nouvelle. En principe, comme le souligne Gweltaz Eveillard, « Tant qu'elle s'applique, la disposition transitoire remplit une fonction et produit des effets analogues à ceux d'une norme définitive »⁷⁶. On ne peut pas d'ailleurs dénier aux dispositions de la constitution ancienne en vigueur sous la constitution nouvelle leur valeur normative encore moins leur nature de constitution matérielle⁷⁷. Elles contribuent à l'organisation et au fonctionnement des

⁷⁵ G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, 8^{ème} éd., vol. I, Padova, Cedam, 2011, p.202.

⁷⁶ Gweltaz (E), *Les dispositions transitoires en droit public français*, op. cit., p.812.

⁷⁷ P.P. ESTANGUET, « L'application dans le temps des normes constitutionnelles : pour une modernisation de la jurisprudence du conseil d'Etat et du Conseil constitutionnel », *Revue française de droit administratif*, n°1, Janvier-Février 2019, p.163.

institutions au même titre que les normes nouvelles.

En tant que normes temporaires, les dispositions transitoires permettent de mieux gérer le processus de transition constitutionnelle⁷⁸ certes, mais elles relativisent le nouvel ordre constitutionnel dans certaines de ses dispositions même si, à l'issue de la période transitoire, tous leurs effets cessent pour l'avenir⁷⁹. En pratique, l'on observe dans la plupart des Etats une entrée en vigueur séquentielle de la nouvelle constitution à partir de diverses formules. En effet, certains Etats ont expressément retenu de faire correspondre la fin de la période transitoire à une période ou à un évènement précis. Dans ce cas, « C'est la survenance de cette date ou l'expiration de ce délai qui marquent la sortie de vigueur de la disposition transitoire »⁸⁰. Au Congo, l'article 244 de la constitution du 25 octobre 2015 dispose que « Les institutions issues de la constitution du 20 janvier 2002 fonctionnent jusqu'à la mise en place des nouvelles institutions sans pouvoir dépasser, pour les institutions pourvues par voie électorale, l'expiration de leur mandat ». Ici, l'entrée en vigueur de la constitution intervient soit avec la mise en place des nouvelles institutions soit à l'expiration, à son terme, des mandats en cours telle que prévue par la constitution ancienne. Le constituant a sûrement évité de consacrer une transition indéfinie et a prévu un terme à cette période de cohabitation entre les

deux constitutions. En France, l'article 91 dispose que : « Les institutions de la République prévues par la présente constitution seront mises en place dans le délai de quatre mois à compter de sa promulgation »⁸¹. L'article 108-3 de la constitution sénégalaise du 22 janvier 2001 subordonne l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution à la fin de la session parlementaire en ce qui concerne les titres VI (de l'Assemblée nationale) et VII (des rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif).

D'autres Etats, par contre, ont conditionné la sortie de vigueur des dispositions transitoires à l'accomplissement de certains faits prévus par la disposition transitoire. En réalité, si « La disposition transitoire visait des faits, délimités dans le temps, l'extinction de ces faits marque également la fin de l'application de la disposition transitoire, puisque son champ d'application dévient vide »⁸². Au Gabon, l'article 118 alinéa 1 (L.1/97 du 22 avril 1997) disposait que : « Les dispositions relatives à la durée du mandat du président de la République entreront en vigueur lors de la première élection présidentielle suivant la promulgation de la présente loi ». La même option a été prise lors de la révision constitutionnelle de 2010. L'article 118 issu de loi n° 04/2010 portant révision de la constitution indiquait dans ce sens que : « le renouvellement de la Cour constitutionnelle et du Conseil national de la communication,

⁷⁸ Moussa ZAKI, Petites constitutions et droit transitoire en Afrique, Revue du droit public n°6-2012, p.1685.

⁷⁹ Gweltaz Eveillard, les dispositions transitoires en droit français.....p.812.

⁸⁰ Gweltaz Eveillard, *ibidem*, p.811.

⁸¹ Les dispositions transitoires de la constitution française de 1958 ont été abrogées par la loi constitutionnelle n°95-880 du 4 août 1995.

⁸² Gweltaz Eveillard, *idem*.

interviendra au terme normal de leur mandat en cours au moment de la promulgation de la présente loi ». Toutefois, il peut arriver qu'aux termes prévus pour la sortie de vigueur des dispositions de la constitution abrogée, leur objet ne soit pas accompli. C'est le cas de l'article 234 alinéa 2 de la constitution tchadienne du 14 avril 1996 qui envisageait la mise en place des institutions de la République prévues par la nouvelle constitution dans un délai maximum de trois ans à compter de l'installation de l'Assemblée nationale. Mais, à l'expiration de ce délai, toutes les institutions prévues n'étaient toujours pas mises en place. Logiquement les dispositions de la constitution ancienne continuaient à être en vigueur alors que celles de la constitution nouvelle demeuraient dans un état de sursis indéfini. Ce qui avait conduit à la suppression de cet article qui consacrait une situation inédite des institutions mises en place par la constitution ancienne mais régies par les dispositions de la nouvelle constitution.

Enfin, d'autres constituants ont consacré une entrée en vigueur immédiate de certaines normes transitoires comme au Gabon avec l'article 118 alinéa 1 (L.1/97 du 22 avril 1997) qui stipulait : « Les dispositions relatives à la durée des

membres des bureaux des chambres du parlement, à la durée des sessions et à l'autonomie administrative et financière des chambres du parlement entreront en vigueur dès la promulgation de la présente loi ». La constitution sénégalaise du 22 janvier 2001 avait fait également usage des dispositions transitoires pour abroger les dispositions de la constitution antérieures sur le Sénat et le Conseil économique et social⁸³.

Comme on peut le constater, les dispositions transitoires contribuent à la fragmentation du texte constitutionnel en vigueur avec des dispositions qui entrent en vigueur de façon progressive voire programmatique. L'unité du texte constitutionnel ne peut s'exprimer dans ce cas et la suprématie de la constitution ne s'affirme plus à partir d'un texte formel⁸⁴, mais plutôt d'un ensemble de normes disponibles dans des textes certes écrits, mais distincts. Dans ces conditions, « La constitution n'est plus le fondement exclusif de la validité de l'ordre juridique tout entier »⁸⁵ puisqu'elle coexiste avec des normes anciennes devenues secondaires du fait de l'abrogation de leur support mais non moins essentielles au fonctionnement de l'ordre constitutionnel. Qui plus est, la dualité des normes constitutionnelles traduit la désacralisation de la constitution⁸⁶, lorsqu'on sait que l'option pour un texte

83 L'article 107 de la constitution du 22 janvier 2001 disposait en effet : « en tout état de cause, toutes les dispositions relatives au Sénat et au Conseil économique et social sont abrogées entraînant d'office la suppression de ces institutions ».

84 Au sens que lui donnaient les Etats africains au début des années 1990, la constitution peut s'entendre dans le sens que lui donne G. CORNU c'est-à-dire un texte formel qui désigne des « règles revêtant une forme spéciale, consistant en un document écrit, solennellement adopté, d'une autorité, généralement

supérieure à celle des lois ordinaires », in G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2012, p. 248.

85 A. KPODAR, « Politique et ordre juridique : les problèmes constitutionnels posés par l'accord de Linas Marcoussis du 23 janvier 2003 », *Revue de la recherche juridique, Droit prospectif*, 200(-4), p.2520.

86 P. PACTET, « La désacralisation progressive de la constitution de 1958 », in *Mélanges en l'honneur de Pierre AVRIL, la République*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 389.

écrit tranchait vraisemblablement le débat doctrinal qui oppose traditionnellement la constitution au sens formel et la constitution au sens matériel.

En définitive, les dispositions transitoires traduisent la volonté des constituants de garantir la permanence de l'Etat à travers ses institutions et affermissent la démocratie représentative par le respect qu'elles induisent des mandats en cours, obtenus sous l'empire de la constitution abrogée. Mais, elles traduisent une incertitude manifeste par la possibilité qu'elles offrent à la coexistence de deux ordres constitutionnels en même temps dans un Etat. Dans certaines hypothèses, leur instrumentalisation tend à les réduire à une technique de fraude à la constitution.

II- La manipulation des dispositions constitutionnelles transitoires

En principe, la vocation de toute réforme constitutionnelle est d'adapter la constitution « Aux circonstances changeantes, dans le sens de l'approfondissement de la démocratie et de

l'Etat de droit »⁸⁷. Dans cette optique, les dispositions transitoires, qui permettent d'assurer le passage cohérent d'un ordre constitutionnel à un autre, garantiraient une meilleure expression de la démocratie et de l'Etat de droit⁸⁸. Cependant, à partir des dispositions transitoires, certaines réformes constitutionnelles participent à l'« Instrumentalisation de la constitution »⁸⁹ par la possibilité qui est donnée au pouvoir constituant originel ou dérivé de contribuer au reflux de certains acquis démocratiques⁹⁰ du début des années en Afrique noire francophone. Il ne paraît pas nécessaire de faire un rappel, même bref, du catalogue des actes considérés désormais comme relevant clairement de la « fraude à la constitution »⁹¹. Toutefois, l'on peut constater, qu'il s'agit, ni plus ni moins, dans certaines circonstances, d'une ingénierie constitutionnelle⁹² « au service de la conservation et de la pérennisation du pouvoir »⁹³. Ainsi, de son statut de « Texte sacré dépositaire de la parole du souverain et du contrat social, de loi des lois, la constitution devient banale, une loi ordinaire à la disposition des intérêts

⁸⁷ I. M. FALL, « Evolution constitutionnelle du Sénégal », op. cit p. 157.

⁸⁸ Pour Dimitri Lavroff, en effet, « la constitution est au cœur de deux préoccupations contradictoires. D'un côté, elle doit être stable car elle aménage les conditions d'exercice du pouvoir et fixe les droits et libertés qui ne peuvent pas être soumis aux aléas du moment. D'un autre côté, la constitution est l'expression de la volonté du peuple souverain et celle-ci ne s'épuise pas après que le texte ait été adopté », in La constitution et le temps, *Mélanges Philippe Ardant*, Droit et politique à la croisée des cultures, Paris, LGDJ, 1999, p. 209.

⁸⁹ Dimitri-Georges LAVROFF, « L'instrumentalisation de la constitution », in M. Ganzin dir, *La constitution dans la pensée politique*, Actes du colloque de Bastian (7-8 septembre 2000) P.U.M., 2001, pp.423-443.

⁹⁰ J. MOUANGUE KOBILA, « Peut-on parler d'un reflux du constitutionnalisme au Cameroun ? », *Recht in Afrika*, 2010, pp. 33-82.

⁹¹ LIET-VAUT (G), « La fraude à la constitution : essai d'une analyse juridique des révolutions communautaires récentes : Italie, Allemagne, France », RDP, 1943, p.117.

⁹² ANDZOKA ATSIMOU (S), *L'ingénierie constitutionnelle, solution de sortie de crise en Afrique : les exemples de l'Afrique du sud, de la République démocratique du Congo, du Burundi et du Congo*, Thèse de doctorat en Droit, UCAD, 2013.

⁹³ A. Cabanis et M.L. Martin, « La pérennisation du chef de l'Etat : enjeu actuel pour les constitutions d'Afrique francophone », in *Démocratie et liberté, tension, dialogue, confrontation*, *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic*, Bruxelles Bruyant, 2008, p. 348-379.

politiques momentanés » 94. En faisant l'économie des pratiques observées dans les Etats d'Afrique noire francophone, il est évident que l'instrumentalisation de la constitution, à partir des dispositions transitoires, peut provenir des règles qui y sont consacrées et qui concernent particulièrement le sort des mandats représentatifs (A) et l'architecture institutionnelle (B).

A- La remise en cause variable des mandats représentatifs

Même si, depuis le début des années 1990, l'ensemble des Etats d'Afrique noire francophone s'affiche sous le label de la démocratie libérale, il n'en demeure pas moins vrai que la fortune des uns et des autres dans la mise en œuvre de celle-ci diverge de sorte que, en pratique, l'évolution constitutionnelle de ces Etats n'obéit pas à une même dynamique⁹⁵. Certains Etats ont vu s'approfondir les principes annoncés au début des années 1990, alors que dans d'autres Etats, par contre, on relève un reflux de certains de ces principes.⁹⁶ Cette situation est à l'origine de la crise précoce de la démocratie représentative⁹⁷ dans certains Etats du fait

de la neutralisation⁹⁸ des dispositions constitutionnelles par des réformes constitutionnelles aux allures d'instrumentalisation des constitutions par les acteurs politiques.⁹⁹ A cette fin, les constituants utilisent les dispositions transitoires pour relativiser l'enracinement des fondements constitutionnels¹⁰⁰ et les principes démocratiques particulièrement celui de l'alternance¹⁰¹ en ce qui concerne la durée du mandat représentatif (1) et son renouvellement (2).

1- La relativité de la durée du mandat représentatif

La vitalité de la démocratie et de l'Etat de droit ¹⁰² repose sur le respect de certains critères essentiels dont l'organisation régulière des élections à des échéances préalablement déterminées¹⁰³. On parle ainsi, dans les Etats modernes, de calendrier électoral. Ce principe est, aujourd'hui, universellement admis. Toutes les fonctions électives ne peuvent faire l'objet de légitimité au-delà du temps constitutionnellement imparti qu'à quelques rares exceptions¹⁰⁴. De même, le respect de la durée des mandats participe de la nécessité de respecter la volonté du

94 D. ROUSSEAU, « Le nouvel horizon du droit constitutionnel », *Renouveau du droit constitutionnel*, in *Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Dalloz, 2007, p.889.

95 Aimé Ange Wilfrid BININGA, *Les mutations constitutionnelles en Afrique noire francophone, à partir des exemples du Congo, du Bénin et du Sénégal*, op. cit. p. 45.

96 J. MOUANGUE KOBILA, « Peut-on parler d'un reflux du constitutionnalisme au Cameroun ? », *Recht in Afrika*, 2010, pp. 33-82.

97 Aimé Ange Wilfrid BININGA, *ibid.* p. 45.

98 F. J. AÏVO, « La crise de la normativité de la constitution en Afrique », op. cit. p. 147.

99 Voir dans ce sens, D.G. LAVROFF, « Le droit saisi par la politique : l'instabilité de la norme

constitutionnelle sous la Ve république », *Politeia*, n°25, 2014, pp. 23-46.

100 A. CABANIS et M. MARTIN, « Les constitutions d'Afrique francophone, évolution récente », op. cit. 1999.

101 On évoque plus précisément le principe de l'alternance au pouvoir qui figurait parmi les revendications du début des années 1990 comme moyen de mettre un terme aux magistratures à vie observées sous la période du monopartisme.

102 L. TOUVET et Y. M. DOUBLET, *Droit des élections, aucun pouvoir* Paris, Economica, 2007, p. 164.

103 Aimé Ange Wilfrid BININGA, op. cit. p. 88.

104 Ismaila Madior FALL, op. cit. p. 28

peuple qui, par le biais du vote, donne mandat à des personnes choisies par lui pour le représenter et agir en son lieu et place. Cependant, à l'observation, il ressort que, dans certains cas, à partir des dispositions transitoires, des mandats électifs sont abrégés à la suite de réformes constitutionnelles. La réforme constitutionnelle peut ainsi être un moyen pour les acteurs politiques de parvenir à une instrumentalisation de la constitution dont le mode opératoire est donné par les dispositions transitoires.

Dans certains Etats d'Afrique noire francophone, cette question est devenue récurrente en ce qui concerne particulièrement la durée du mandat présidentiel¹⁰⁵. La doctrine l'évoque d'ailleurs en termes d'instabilité de la durée du mandat présidentiel. D'autres institutions constitutionnelles subissent également le même sort lorsqu'elles ne sont pas simplement supprimées.

S'agissant de la durée du mandat présidentiel, la plupart des Etats ont modifié celle-ci à maintes reprises¹⁰⁶. A la suite des révisions constitutionnelles, l'on est passé des mandats de sept à cinq ans et parfois l'inverse.

La question que soulèvent ces pratiques est celle de la cohérence entre les deux ordres constitutionnels, ancien et nouveau, en ce qui concerne notamment le

terme convenu pour la fin des mandats en cours. On se demanderait dans quel ordre constitutionnel, ancien ou nouveau, la durée du mandat s'appliquera-t-elle, notamment en cas de réduction de celle-ci par rapport à une nouvelle norme constitutionnelle. Dans la plupart des cas, le constituant indique, dans les dispositions transitoires, que le mandat du Président en cours se poursuit jusqu'à son terme tel que prévu par la constitution abrogée ou la disposition constitutionnelle révisée. Par cette affirmation, la règle de droit abrogée continuera à produire ses effets sous l'empire de la constitution nouvelle. Le régime transitoire ainsi institué durera jusqu'à la prochaine élection présidentielle. L'article 104 alinéa 1 de la constitution sénégalaise du 22 avril 2001 succédant à la constitution de 1963 dispose : « Le président de la République en fonction poursuit son mandat jusqu'à son terme ». Dans ce cas précis, la nouvelle constitution consacre la durée du mandat fixée à sept ans par la constitution de 1963 alors qu'elle l'a ramenée à cinq ans dans la nouvelle constitution de 2001.

Les autres institutions connaissent des sorts variés. Parfois, les dispositions constitutionnelles nouvelles fixent le délai de leur renouvellement après l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Voir, par exemple, A. LOADA, « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », *Afrilex*, n° 03, 2003.

¹⁰⁶ Cette clause limitative était considérée au début des années 1990 comme l'une des garanties de sûreté démocratique des régimes politiques africains. Voir dans ce sens, « Les défis de l'alternance démocratique en Afrique », Actes de la conférence internationale de

Cotonou organisée par l'Institut des droits de l'homme, Cotonou, IDH, FNUAD, 2010, 274 p.

¹⁰⁷ La constitution tchadienne du 31 mars 1996 disposait à son article 234 alinéa 2 : « les institutions de la République prévues par la présente constitution sont mises en place dans un délai maximum de soixante-douze mois à compter de l'installation de l'Assemblée nationale ».

Dans d'autres cas, elles proclament simplement la fin des mandats en cours soit parce que les institutions ont été supprimées soit qu'elles sont maintenues par la nouvelle constitution mais sont désormais régies par les dispositions de la nouvelle constitution. Au Sénégal, l'article 107 de la constitution du 22 janvier 2001, annonce l'abrogation des dispositions constitutionnelles relatives au Sénat et au Conseil économique et social. Ce qui a pour conséquence la fin des mandats en cours des animateurs de ces deux institutions¹⁰⁸. Au Gabon l'article 118 alinéa 1 dispose que : « Les dispositions relatives à la durée des membres des bureaux des chambres du parlement, à la durée des sessions et à l'autonomie administrative et financière des chambres du parlement entreront en vigueur dès la promulgation de la présente loi ¹⁰⁹».

On peut constater que le régime applicable aux mandats représentatifs aux termes des réformes constitutionnelles n'est pas défini uniformément d'un Etat à un autre. Certes, dans tous les Etats, les dispositions transitoires permettent de sauvegarder la durée du mandat présidentiel en cours, mais il est par compte étonnant de constater que le mandat des membres des

autres institutions n'obéisse pas à la même logique.

Si les dispositions transitoires consacrées aux termes de ces révisions constitutionnelles préviennent d'éventuels conflits et des difficultés qui peuvent subvenir avec l'entrée en vigueur de la norme nouvelle, en ce qui concerne la durée des mandats représentatifs, il reste qu'elles posent le problème du renouvellement des mandats présidentiels¹¹⁰.

2- Le déplaçonnement du nombre des mandats présidentiels

L'une des préoccupations qui se posent au nouveau constitutionnalisme africain est celui du décompte du nombre des mandats présidentiels après une réforme de la constitution¹¹¹.

Généralement, toutes les constitutions fixent à deux le nombre de mandats à accomplir par chaque Président¹¹². En cas de révision de la constitution, le nombre de mandats présidentiels se compte-t-il à partir de la constitution nouvelle ou devrait-il inclure les mandats antérieurs ? Sur cette question, la plupart des constitutions est muette et le débat politique se cristallise sur le respect

¹⁰⁸ L'article 107 alinéa 2 dispose de la constitution sénégalaise du 22 janvier 2001 dispose : « *En tout état de cause, les dispositions relatives au Sénat et au Conseil économique et social sont abrogées entraînant d'office la suppression de ces institutions* ».

¹⁰⁹ Cet article a été introduit à la suite de la révision constitutionnelle du 22 avril 1997.

¹¹⁰ La durée du mandat présidentiel et son renouvellement, au terme des révisions constitutionnelles, sont les facteurs les plus cités à la base de ce que certains auteurs qualifient « d'inflation révisionniste » voir dans, ce sens, Atangana Amougou, rigidité et instabilité constitutionnelle dans le nouveau constitutionnalisme africain, Afrique juridique et politique, la revue du centre

d'études et recherches en droit et institutions politiques (CERDIP), Libreville, Volume 22, n°2, juillet-décembre 2006, pp.42 et suiv.

¹¹¹ Voir Babacar KANTE, Le constitutionnalisme à l'épreuve de la transition démocratique en Afrique, in Carla M. Zoetbout et al., Constitutionnalism in Africa, A quest for autochthonous principles, Sanders Institut, Gouda Quint-Deventer, Rotterdam, 1996, p.17 et suiv.

¹¹² La constitution congolaise du 25 octobre 2015 limite à trois le nombre de mandats pouvant être accomplis par le Président de la République.

ou non du principe de la non rétroactivité des dispositions constitutionnelles nouvelles.

A tout considérer, la doctrine est divisée sur la pertinence des arguments avancés sur le choix du texte constitutionnel qui devrait être la base du décompte du nombre des mandats présidentiels. La jurisprudence africaine semble plutôt favorable au « Principe de l'interdiction de l'application des révisions constitutionnelles aux mandats en cours » qui a pour corollaire l'entrée en vigueur différée de certaines dispositions de la constitution nouvelle par opposition au principe de l'effet immédiat¹¹³. Ainsi, le juge constitutionnel sénégalais s'est aligné sur les dispositions transitoires, notamment l'article 104 alinéa 1 et 2 de la constitution du 22 janvier 2001 qui dispose que : « le président de la République en fonction poursuit son mandat jusqu'à son terme. Les autres dispositions de la présente constitution lui sont applicables ». Ce qui donnait à comprendre que le mandat en cours du Président de la République n'entrait pas dans le cadre du décompte des mandats prévus par la constitution nouvelle. On aboutit ainsi à un dé plafonnement du nombre de mandats présidentiels¹¹⁴. Pourtant il pouvait faire jouer le principe de l'effet immédiat et rester dans le cadre fixé par l'article 108 alinéa 1 qui dispose : « la constitution adoptée entre en vigueur à compter de sa promulgation par le Président de la République ». En l'espèce, le mandat

de sept ans entamés par le Président WADE sous l'empire de la constitution de 2001 devait courir jusqu'à son terme normal conformément à l'article 104 alinéa 1. Ensuite, ce mandat n'entre pas dans le décompte du nombre de mandats à accomplir par le Président WADE. Dans le cas du Sénégal, le texte de la constitution est muet sur la situation du décompte du nombre de mandat. Ainsi en vertu d'une attitude constante le juge sénégalais a opté pour la non prise en compte du mandat entamé dans le décompte du nombre des mandats présidentiels.

La même question a été posée au Sénégal lors de la révision constitutionnelle de 2016, notamment sur la possibilité pour le Président Macky SALL de briguer deux mandats de 5 ans comme le prévoit la constitution au terme de la révision et qui ramène le mandat à 5 ans au lieu de sept ans après son mandat en cours qui est de sept ans. Saisi pour avis, le juge constitutionnel sénégalais a conservé sa jurisprudence antérieure fondée sur « Le principe de la non application des révisions constitutionnelles aux mandats en cours ». Dans le même ordre d'idée, pour Babacar Gueye, « Si nous appliquons la constitution à la lettre, on peut considérer que le mandat en cours ne fait pas partie du décompte. Ce qui fait que le Président Macky SALL peut, en 2024, briguer un troisième mandat

¹¹³ Pour F. M. Djedjdro, « la clause limitative de mandat, les règles de succession, qu'on a pu considérer comme des acquis démocratiques, sont en sursis », in « La révision des constitutions dans les Etats

africains francophones. Esquisse de bilan », RDP, 1992, n°03, 2003, p.163.

¹¹⁴ Babacar GUEYE, « La démocratie en Afrique : succès et résistance », *Pouvoirs* n°129, avril 2009, la démocratie en Afrique, p. 18.

comme l'avait fait le Président WADE » 115.

Certaines juridictions constitutionnelles évoquent parfois pour d'autres principes pour justifier la non prise en compte des mandats en cours au moment des révisions constitutionnelles. Ainsi, le juge constitutionnel burkinabè, confronté à la question de savoir si le Président Blaise COMPAORE devait ou non accomplir un nouveau mandat au terme normal de ses premiers mandats dont la durée correspondait bien au seuil fixé par la constitution, a fait référence aux principes consacrés par le droit pénal et le droit civil à savoir la non-rétroactivité de la loi et l'effet immédiat de la loi nouvelle. Aussi, l'oubli d'une disposition transitoire lors de la révision constitutionnelle de 2016 qui aurait tranché cette question peut permettre au Président de briguer, s'il le veut, trois mandats voire plus.

La constitution est « Un gage de préservation des acquis démocratiques » 116. En Afrique noire francophone, les constitutions issues des réformes des années 1990 ont favorisé l'introduction dans les Etats d'une nouvelle orientation constitutionnelle inspirée par le constitutionnalisme libéral 117 et

caractérisée par l'affirmation « D'un cadre pluraliste exceptionnel en rupture avec le passé, un dispositif institutionnel pour la mise en œuvre effective d'un véritable Etat de droit démocratique » 118. Babacar GUEYE avance, à ce sujet, que « La remarquable convergence de tous les systèmes de Gouvernement du début des années 1990 en faveur de la démocratie libérale et sa généralisation avaient [...] fini par faire penser que le continent africain était entré irréversiblement dans la galaxie des pays démocratiques » 119.

Pourtant, comme le relève Jean du Bois de Gaudusson, « Les instrumentalisations politiques et partisans des règles constitutionnelles faussent (souvent) le jeu démocratique et notamment celui de l'alternance, des gouvernements régulièrement élus se servant des pouvoirs et procédures constitutionnels, respectés dans leur apparence, pour perdurer au pouvoir » 120. Cette réalité, qui est « l'expression d'un grand recul au regard des avancées des années 90 » 121, affecte également les institutions constitutionnelles.

115 Invité de l'émission Grand-jury sur la radio futurs médias (RFM) du 10 octobre 2018.

116 B. GUEYE, « La démocratie en Afrique, succès et résistances », *Pouvoirs*, n°129, 2009, p. 8.

117 J. du Bois de GAUDUSSON, « Défense et illustration du constitutionnalisme en Afrique après quinze ans de pratique du pouvoir », op. cit. p. 609.

118 T. HOLO, *La responsabilité introuvable du chef de l'Etat africain : analyse comparée de la contestation du pouvoir présidentiel en Afrique noire francophone (les exemples camerounais, gabonais, tchadien et togolais)*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Reims Champagne-Ardenne, 2005, p. 46.

119 B. GUEYE, « La démocratie en Afrique, succès et résistances », op. cit. p. 6.

120 Jean du BOIS de Gaudusson, « Défense et illustration du constitutionnalisme en Afrique après quinze ans de pratique du pouvoir », op. cit. Paris Dalloz 2007, p.623.

121 A. M'BAYE, « Les alternatives constitutionnelles et institutionnelles en Afrique de l'ouest », Principales conclusions de l'atelier de Lomé du 28 mai 2008, disponibles sur le site : <http://base.afrique-gouvernance.net>.

B- Les conséquences sur les institutions constitutionnelles

Vers la fin des années 1980, dans un contexte dominé par le monopartisme, GONIDEC se demandait déjà « à quoi servent les constitutions en Afrique ? »¹²². En réalité cette interrogation est toujours d'actualité lorsqu'on observe que les constitutions peuvent allégrement être détournées de la mission qui leur était assignées par les constituants du début des années 1990. Il n'est pas en effet rare de voir des dispositions constitutionnelles transitoires remettre en cause des institutions démocratiques issues des constitutions antérieures ou consacrer l'entrée en vigueur tardive de nouvelles institutions.

1- La suppression des institutions constitutionnelles

Il arrive souvent que les constitutions nouvelles consacrent, dans les dispositions transitoires, la suppression de certaines institutions de la constitution abrogée. On voit ainsi disparaître, de l'ordonnement juridique, des institutions qui ont été créées par le souverain primaire à un moment donné de l'histoire institutionnelle de certains pays. Suivant la procédure utilisée pour y parvenir, cette situation appelle deux observations. Dans un premier cas, les dispositions transitoires qui introduisent la suppression des institutions constitutionnelles peuvent être adoptées suivant la même procédure que les

dispositions constitutionnelles antérieures. C'est notamment l'hypothèse de l'adoption d'une nouvelle constitution ou d'une réforme constitutionnelle par referendum, impliquant donc directement le peuple. La procédure utilisée pour l'adoption des normes abrogées étant la même pour l'adoption des nouvelles dispositions, il ne se pose aucun problème du point de vue de l'orthodoxie constitutionnelle. Dans un second cas, la suppression des institutions peut intervenir au terme d'une procédure qui consacre l'adoption définitive des nouvelles dispositions par le pouvoir constituant dérivé dans une simplicité qui écarte du processus d'adoption le souverain primaire qui pourtant avait créé les institutions abrogées par les nouvelles dispositions. La souveraineté du peuple est alors subrogée par la volonté de ses représentants. C'est généralement le procédé qui facilite l'instrumentalisation des dispositions transitoires pour assouvir des desseins politiques. Au Sénégal, l'article 107 alinéa 1 de la constitution du 22 janvier 2001 disposait que : « En tout état de cause, toutes les dispositions relatives au Sénat et au Conseil économique et social sont abrogées entraînant d'office la suppression de ces institutions ». La précision que cet article apporte est, en réalité, surabondante dès lors que, par principe, la constitution nouvelle entre en vigueur dès sa promulgation avec pour corollaire la disparition des institutions de la constitution ancienne avec leur support. En République démocratique du Congo, l'article 225 de la constitution du 18 février

¹²² P.-F. GONIDEC, « A quoi servent les constitutions en Afrique ? Réflexion sur le

constitutionnalisme africain », RJPIC octobre-décembre 1988, p. 849-866.

2006 précisait que : « La Cour de sûreté de l'Etat est dissoute dès l'entrée en vigueur de la présente constitution »¹²³.

Dans la même veine, le constituant sénégalais a introduit, dans les dispositions transitoires, une possibilité de suppression plus facile pour d'autres institutions. En effet, plutôt que d'en préciser la suppression, dans les dispositions transitoires comme à l'alinéa précédent, il confère cette compétence au Président de la République en soulignant toutefois le caractère facultatif de la suppression. L'article 107 alinéa 2 de la constitution du 22 janvier 2001 disposait à cet effet que : « [Le Président de la République] peut prononcer la dissolution de tous les conseils des collectivités locales. Il peut également, soit prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale, soit organiser simplement des élections anticipées sans dissolution ». L'attribution de ces nouvelles compétences au Président de la République par les dispositions transitoires peut paraître étonnante à plus d'un titre. Il s'agit pour l'essentiel pour ce dernier d'exercer des compétences que la constitution ne lui a pas conférées dans le cadre du fonctionnement normal du régime politique. En effet, le Président de la République ne pouvait pas

dissoudre les conseils des collectivités locales sans que cette compétence ne lui soit consacrée par la constitution ¹²⁴. De même, il ne pouvait dissoudre l'Assemblée nationale et organiser des élections anticipées en dehors des prescriptions de l'article 87 de la constitution¹²⁵.

Dans ce dernier cas, on peut constater que le constituant a voulu simplement laisser le choix du moment d'organiser les élections des députés et des membres des conseils de collectivités locales par le Président de la République.

Comme il est aisé de le constater, les dispositions transitoires qui consacrent la suppression des institutions constitutionnelles ne sont, en réalité, qu'une catégorie de dispositions, non pas transitoires, mais simplement abrogatives¹²⁶. En effet, elles « Prennent position sur le maintien ou non des dispositions antérieures, pour normalement les abroger et les remplacer par la constitution nouvelle ¹²⁷ ». En réalité, ces dispositions « ne contribuent pas à la résolution d'un conflit de loi dans le temps. Elles ne permettent pas de déterminer, entre deux lois successives, laquelle est applicable pour une situation donnée. ¹²⁸ ».

¹²³ Il s'agit d'une institution mise en place par la constitution de transition promulguée par le Président de la République sur la base du projet de constitution de la transition souscrit à Prétoria (Afrique du sud) par toutes les parties le 6 mars 2003.

¹²⁴ L'article 102 de la constitution du 22 janvier 2001 dispose que : « les collectivités locales constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Elles s'administrent librement par des assemblées élus ».

¹²⁵ L'article 87 dispose en effet que : « le Président de la République peut, après avoir recueilli l'avis du Premier ministre et celui du Président de l'Assemblée nationale, prononcer, par décret, la

dissolution de l'Assemblée nationale. Toutefois, la dissolution ne peut intervenir durant les premières années de la législature. Le décret de dissolution fixe la date du scrutin pour l'élection des députés. Le scrutin a lieu soixante jours au moins et quatre-vingt-dix jours au plus après la date de publication dudit décret. L'Assemblée nationale dissoute ne peut se réunir. Toutefois, le mandat des députés n'expire qu'à la date de la proclamation de l'élection des membres de la nouvelle Assemblée nationale ».

¹²⁶ G. Drago, op. cit., p. 18-19.

¹²⁷ Gweltaz Eveillard, op. cit., p.18.

¹²⁸ idem

On peut toutefois se poser moult questions sur la pertinence de la suppression de certaines institutions lors des révisions ou changements constitutionnels. La valse de la création, suppression et rétablissement du Sénat au Sénégal exprime bien cette instrumentalisation de la constitution par le politique¹²⁹.

Il peut ainsi arriver que les initiateurs d'une réforme constitutionnelle s'écartent de l'orthodoxie constitutionnelle et jouer l'apprenti-sorcier¹³⁰ pour remettre en cause le très subtil équilibre¹³¹ que les dispositions constitutionnelles antérieures avaient réalisées. La survie des institutions d'une constitution abrogée, pour étonnante qu'elle soit, illustre bien cette réalité.

2- La survie des institutions abrogées.

L'entrée en vigueur d'une constitution ne correspond pas nécessairement à la prise d'effet de toutes ses dispositions, sauf bien entendu les cas de changements de constitutions qui aboutissent à la création d'un nouvel ordre constitutionnel et partant à une nouvelle République.

Il arrive souvent que certaines dispositions de la nouvelle constitution n'entrent pas en vigueur immédiatement avec la conséquence que certaines institutions ne puissent entrer en fonction.

L'on assiste ainsi à une entrée en vigueur différée de celles-ci en attendant que les conditions pour leur entrée en fonction soient réunies. Il s'agit, par exemple, de la prise des textes d'application par voie légale et/ou réglementaire fixant les conditions et modalités à observer en vue, d'une part, de fixer l'organisation et le fonctionnement de ces institutions et, d'autre part, de déterminer, si besoin y est, les modalités de désignation des membres de celles-ci. Dans la pratique, cette évidence conduit, parfois, le constituant à transférer l'exercice des compétences de certains organes, créés par la constitution nouvelle, à d'autres qui existaient sous le régime de la constitution abrogée. Ainsi, l'article 223 de la constitution de la République démocratique du Congo de 2006 disposait que : « En attendant l'installation de la cour constitutionnelle, du conseil d'Etat et de la cour de cassation, la cour suprême de justice exerce les attributions [qui leur sont] dévolues par la présente constitution ». Il en va de même de l'article 224 concernant les juridictions de l'ordre administratif qui indique que : « En attendant l'installation des juridictions de l'ordre administratif, les cours d'appel exercent les compétences dévolues aux cours administratives d'appel ». Dans ce cas précis, la réforme adoptée avec la nouvelle constitution introduisait à l'article 223 une justice

129 Comme le soulignent André CABANIS et Michel Louis MARTIN, « un Parlement à deux chambres offre plus de possibilité de places (...) en scindant le législatif, on l'affaiblit », in « Les constitutions d'Afrique francophone, évolution récente » op. cit. p. 115. Dans le même sens S. M. SY avance que par cette réforme, l'Assemblée nationale a été invitée à « travailler dans le nouveau Parlement avec une deuxième chambre qui aura les coudées moins franches vis-à-vis du chef du pouvoir exécutif. D'où un certain déséquilibre à l'avantage du

Président de la République », in, *Les régimes politiques sénégalais de l'indépendance à l'alternance*, Iroko-Karthala-CREPOS, Paris, 2011, p. 150.

130 J. WALINE, « Les révisions de la constitution de 1958, in droit et politique à la croisée des cultures », Mélanges Philippe Ardant, Paris, LGDJ, 1999, p.243.

131 idem

constitutionnelle, deux ordres juridictionnels séparés contrairement au monisme juridictionnel de la constitution antérieure. Il s'agit d'un vrai paradoxe. La constitution de transition du 4 avril 2003 disposait, en effet, à son article 148 que : « Le pouvoir judiciaire est exercé par la Cour suprême de justice, les cours d'appel et les cours et tribunaux civils et militaires ainsi que par les parquets ». La nouvelle constitution n'avait pas retenu la Cour suprême et avait créé d'autres organes juridictionnels. Cette option est tout à fait surprenante puisqu'elle suscite plusieurs difficultés concernant, entre autres, la portée des décisions que la cour suprême de justice rendrait, l'organe devant lequel on pouvait attaquer ses décisions, la base juridique sur laquelle devait se fonder la cour suprême de justice pour son fonctionnement lorsqu'on sait que les normes anciennes qui la régissaient sont toutes abrogées, la durée de cette transition. Dans tous les cas, on peut se demander comment une Cour suprême de justice supprimée avec l'abrogation de la constitution de transition pouvait être en vigueur sous l'empire d'une constitution qui n'a pas prévu une telle institution. Cette option ne peut se concevoir sur un plan strictement juridique. L'hypothèse d'un organe dissout qui exerce des attributions d'un organe en vigueur, ne peut être envisagée dans le cadre du fonctionnement normal d'un Etat de droit.

Cette articulation entre des institutions anciennes abrogées et les nouvelles institutions est tout au plus incommode et insusceptible d'être justifié en vertu des principes de succession de normes constitutionnelles dans le temps.

En définitive, le recours aux dispositions transitoires, par certains constituants, ouvre l'opportunité d'une manipulation des constitutions à l'effet d'assouvir les velléités politiques des gouvernants. Le paradoxe que la révision constitutionnelle de 2001 au Sénégal présente entre un Président de la République qui poursuit son mandat jusqu'à son terme et la possibilité qui lui est offerte de dissoudre l'Assemblée nationale et de regrouper le maximum d'élections dans le temps est en effet manifeste. En réalité, dans ce cas, le constituant a voulu, à partir des articles 104 et 105 de la constitution, à partir des dispositions transitoires, laisser le destin des autres institutions entre les mains du Président de la République qui peut seul, de ce fait, choisir le moment propice pour organiser des élections¹³². Ces manœuvres cachent mal les desseins d'instrumentalisation de la constitution à l'occasion des révisions constitutionnelles. Elles aboutissent à l'instabilité institutionnelle¹³³, qui a pour corollaire la fragilité des normes constitutionnelles,¹³⁴ et la crise de la démocratie représentative. Certes, les constitutions ne sont pas des « tentes dressées pour le sommeil »¹³⁵,

¹³² Voir articles 104 et 105 de la constitution sénégalaise du 21 janvier 2001.

¹³³ Gueye (B) et NDIAYE (S), « L'instabilité institutionnelle en Afrique », *Droit sénégalais*, n°10, 2011-2012.

¹³⁴ Pour certains auteurs comme F. J. AIVO, en effet, la normativité de la norme constitutionnelle est en

crise, in « Crise de la normativité des constitutions en Afrique », RDP, 2012, n°11, pp.141-170.

¹³⁵ ROYER – COLLARD cité par L. FAVOREU, Rapport introductif in P. Avril et M. Verpeaux (dir), *Les règles et principes non écrits en droit public*, Paris, LGDJ, 2000, p.16.

elles doivent nécessairement être adaptées au temps qui passe et coïncider avec la volonté sociale. Toutefois, si la volonté exprimée par le peuple à un moment donné à travers des normes constitutionnelles peut dans une certaine facilité être remise en cause, l'enracinement des acquis démocratiques du début des années 1990 se fera attendre encore longtemps¹³⁶.

CONCLUSION

Les dispositions constitutionnelles transitoires tirent leur fondement de la nécessité de garantir le passage cohérent d'une constitution à une autre. Leur consécration dans la plupart des constitutions d'Afrique noire francophone, comme dans d'autres Etats, est l'expression de la permanence de la règle de droit. Aussi, en tout temps et en toute circonstance, le règne du droit est garanti dans chaque Etat nonobstant les changements ou la succession des constitutions. Les dispositions transitoires permettent de la sorte de prévenir « les vides juridiques » pouvant subvenir entre le moment de la création, l'entrée en vigueur et l'abrogation des constitutions. Toutefois, le contenu des dispositions transitoires dans les constitutions des Etats d'Afrique noire francophone suscite bien des interrogations

notamment en ce qui concerne l'approfondissement des principes de la démocratie représentative et de l'Etat de droit. Il semble donc que la finalité projetée par les constituants africains, à travers les dispositions transitoires, établit une ambiguïté évidente. D'une part, elles contribuent à prévenir des difficultés pouvant déboucher sur d'éventuels conflits de dispositions constitutionnelles dans le temps et, d'autre part, elles remettent en cause le processus d'approfondissement de la démocratie et de l'Etat de droit dans certains Etats. C'est sûrement l'une des raisons pour lesquelles l'opportunité des changements ou des révisions de constitutions demeure un sujet à caution en Afrique noire francophone¹³⁷, surtout pour l'opposition qui y voit, assez souvent, une forme de « coup d'Etat constitutionnel »¹³⁸ voire de « fraude à la constitution »¹³⁹.

Tant il est vrai, le passage d'une constitution à une autre exige la prise en compte de certaines situations antérieures, réalisées sous l'empire de la constitution abrogée par la constitution nouvelle. Cette exigence tient à la nécessité de garantir la permanence de l'Etat à travers ses organes et la continuité des missions de service

¹³⁶ Encore que, pour certains auteurs à ce jour, les fruits n'ont pas tenu la promesse des fleurs du début des années 1990. Voir Holo (Th.), « Les constitutions du renouveau démocratique dans les Etats de l'espace francophone africain : régimes juridiques et systèmes politiques », *Revue Béninoise des Sciences Juridiques et Administratives*, N° 16 2006, p. 31.

¹³⁷ Comme le relève MOUHAMADOU NDIAYE, il y a une réelle emprise de la vie politique sur la vie juridique qui est le facteur essentiel initiant le phénomène des révisions déconsolidantes des constitutions africaines. Pour l'auteur en effet, « déconsolider la démocratie reviendrait à faire reculer ou freiner une évolution attendue dans la pérennisation des institutions républicaines. Ces reculs peuvent être le

résultat de révisions irrégulières dans leur procédure ou leur contenu, mais aussi de révisions légales dans leur formulation tout en violant l'esprit du constituant. De plus, ces révisions visent toutes à entériner des manœuvres politiques pour maintenir les gouvernants au pouvoir », in Annuaire international de justice constitutionnelle, 2018, 33-2017, p.670.

¹³⁸ B. KANTE, « Les juridictions constitutionnelles et la régulation des systèmes politiques en Afrique », *Mélanges Jean GICQUEL*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 269.

¹³⁹ G. LIET-VEAUX, « La fraude à la constitution : essai d'une analyse juridique des révolutions communautaires récentes : Italie, Allemagne, France », op. cit., pp. 142-147.

public¹⁴⁰ et d'intérêt général. De ce fait, les dispositions transitoires devraient contribuer à la réalisation de l'unité et de la cohérence de l'ordre juridique.

L'unité de la constitution s'établit par l'existence d'un texte formel, unique et écrit duquel dérivent toutes les normes inférieures¹⁴¹. L'option pour la rigidité constitutionnelle¹⁴² exprimée dans les Etats d'Afrique noire francophone au début des années 1990 par l'adoption des constitutions écrites traduisait, sans conteste, une aspiration à la consécration et la cristallisation des principes qui constituent aujourd'hui le « socle des valeurs communes »¹⁴³ du patrimoine constitutionnel des sociétés politiques¹⁴⁴. Ces valeurs qui fondent le néo-constitutionnalisme africain gagneraient à être pérennisées. De même, la cohérence de l'ordre juridique ne peut se concevoir sans la stabilité institutionnelle et politique ainsi que le raffermissement des « principes et règles qui fondent toute démocratie »¹⁴⁵ et sur lesquels se construisent actuellement les régimes politiques et institutionnels africains.

¹⁴⁰ Par essence, le service public est toujours continu. Voir, Louis Rolland, « La grève des cheminots et les moyens pour y mettre fin », RDP, 1910, pp.740-750.

¹⁴¹ On s'accorde ainsi avec Georges Burdeau pour qui, « *juridiquement et politiquement la constitution est créatrice d'ordre et d'unité... elle introduit dans la multiplicité des règles le principe d'une hiérarchie en se présentant comme la norme initiale dont toutes les autres découlent* ». Voir Georges Burdeau, « Une survivance : la notion de constitution », in Mélanges mestre, Paris, Sirey, 1956, p.44.

¹⁴² F. J. AIVO, *Le Président de la République en Afrique noire francophone : Essai sur les évolutions institutionnelles de la fonction au Bénin, au Cameroun, au*

Gabon et au Togo, Thèse de doctorat en droit public, Université Jean-Moulin Lyon III et Université d'Abomey-Calavi, 2006.

¹⁴³ J. CHEVALLIER, « La mondialisation de l'Etat de droit », in Mélanges Philippe ARDANT, Droit et politique à la croisée des cultures, LGDJ, 1999, P.327.

¹⁴⁴ L. SINDJOUN, *La formation du patrimoine constitutionnel commun des sociétés politiques, Eléments pour une théorie de la civilisation politique internationale*, Série monographies 2/97, Dakar, CODESRIA, 1997.

¹⁴⁵ B. GUEYE, « La démocratie en Afrique, succès et résistances, *Pouvoirs*, n°129, 2009, p.7.