

## **La révision de la constitution au Bénin, au Burkina Faso et en Roumanie**

**Luc Marius IBRIGA**

**Simon DAKO**

**Hygin KAKAI**

**Article publié dans D. C. SOSSA (Sous la direction de), Nouvelles démocraties et socialisation politique. Étude comparée des cas du Bénin, du Burkina Faso et de la Roumanie, Paris, L'Harmattan, 2012, pp.66-95.**

Une Constitution, quelle que soit sa forme<sup>1</sup> a deux objets : fixer le contenu du pouvoir et déterminer les moyens d'action du pouvoir. L'on distingue habituellement la Constitution au sens matériel et la Constitution au sens formel.

Au sens matériel, elle s'entend de « *l'ensemble des normes fondamentales qui déterminent les attributions, l'organisation et le fonctionnement des grandes institutions publiques ainsi que les droits et libertés reconnus aux particuliers* »<sup>2</sup>. C'est donc l'ensemble des règles les plus importantes de l'Etat. Dans cette acception, tout Etat a nécessairement une Constitution puisqu'il existe toujours une règle ou un ensemble de règles sur la base desquelles fonctionne le régime politique<sup>3</sup>.

Au sens formel, la Constitution est perçue comme « *l'ensemble des règles qui sont jugées à ce point essentielles à l'organisation de l'Etat que leur établissement et leur révision sont assujetties à une procédure spéciale plus rigoureuse que celle qui préside à l'élaboration et à la modification des lois ordinaires* »<sup>4</sup>.

Il convient, cependant, de nuancer la distinction entre Constitution matérielle et Constitution formelle car en règle générale, les deux critères coïncident de manière parfaite. En effet, la logique impose que les règles les plus importantes de l'Etat (critère matériel) bénéficient d'un

---

<sup>1</sup> Constitution écrite ou Constitution coutumière – Constitution matérielle ou Constitution formelle – Constitution politique ou Constitution sociale – Constitution-loi ou Constitution-programme. Pour plus d'informations sur la notion de Constitution et les différentes typologies, Voy : F. DELPERE, *Droit Constitutionnel*, T.I, Les données constitutionnelles, Bruxelles, Larcier, 2<sup>ème</sup> édition, 1987, pp. 13-56, J. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 1997, pp. 191-200. L.M IBRIGA et A. GARANE, *Constitutions Burkinabè : textes et commentaires*, Bruxelles, Boland, 2001, pp. 9-13.

<sup>2</sup> R. ERGEC, *Introduction au droit public*, Bruxelles, Ed. Story-Scienta, 1990, pp. 26-27. C'est nous qui soulignons.

<sup>3</sup> Même dans le cas des régimes d'arbitraire autocratiques, despotiques, totalitaires. Au Burkina Faso, on peut citer à ce titre le Discours d'Orientation Politique (DOP) sous le CNR ainsi que l'ensemble des proclamations et textes instituant les régimes d'exception.

<sup>4</sup> R. ERGEC, *Ibid.*, p.27. C'est nous qui soulignons.

régime juridique supérieur d'élaboration et de révision (critère formel). Les règles supérieures font ainsi l'objet d'une protection renforcée<sup>5</sup>.

S'il fallait oser une définition, celle proposée par le Professeur Delpérée serait à retenir parce qu'assez complète. Selon lui, la Constitution est « *la règle juridique originaire qu'une ou plusieurs sociétés politiques qui entendent fonder un Etat se sont données en vue de permettre la réalisation efficace du bien public* »<sup>6</sup>.

A travers cette définition se profile les caractéristiques de la Constitution. Elle se présente à la fois comme une règle symbolique, une doctrine philosophique et une règle juridique.

Règle symbolique d'abord, parce que la Constitution est, selon l'expression de J. Dabin, « *le principe générateur, régulateur et animateur* » de tout le système étatique en ce sens que l'Etat naît et vit avec une Constitution. Elle est la règle fondamentale qui donne au groupe politique sa cohésion, sa permanence et sa stabilité. En cela, la Constitution constitue l'assise de l'Etat, le socle de l'architecture institutionnelle de l'Etat.

Doctrine philosophique ensuite, dans la mesure où la Constitution ne se borne pas à aménager le pouvoir ; elle établit aussi un projet d'avenir, des professions de foi idéologique et fixe les principes politiques et philosophiques qui doivent guider l'activité étatique ; elle prescrit l'ordre social désirable<sup>7</sup>. En cela la Constitution explique l'Etat en indiquant les finalités, les moyens et les limites de l'action politique. Elle est « *une idée d'œuvre de l'institution étatique* »<sup>8</sup>

Règle juridique enfin parce que non seulement les règles qu'elle contient s'imposent à l'action de tous les pouvoirs publics comme à celle de tous les citoyens mais aussi parce qu'au sommet de l'ordonnement des règles juridiques de l'Etat, elle assure la cohérence de l'ordre juridique et fonde le respect des règles élaborées par l'Etat. Ainsi, l'action de l'autorité comme l'action des citoyens se trouvent réglées, encadrées et limitées par les règles constitutionnelles. La Constitution est la règle de droit supérieure à laquelle sont subordonnées toutes les autres normes juridiques de l'Etat. C'est dire qu'« *au commencement du droit est la Constitution* »<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> J. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 1997, p. 169.

<sup>6</sup> F. DELPERE, *Droit Constitutionnel*, *op.cit.* p.13.

<sup>7</sup> Cette connotation philosophique apparaît le plus souvent dans le préambule de la Constitution

<sup>8</sup> G. BURDEAU, *Traité de science politique*, T. II, l'Etat, Paris, LGDJ, 1969, p.262.

<sup>9</sup> Francis DELPEREE, *Droit constitutionnel*, *op.cit.*, p.13.

Acte fondateur et organisateur de la structure de l'Etat, gage de la permanence et de la stabilité des institutions étatiques, ordre des valeurs<sup>10</sup> et lieu de la souveraineté du peuple<sup>11</sup>, la Constitution est normalement empreinte d'une certaine solennité qui la met à l'abri des initiatives intempestives. Mais cette stabilité ne peut en aucune manière être synonyme d'intangibilité ou d'immutabilité. La Constitution ne peut pas prétendre être un dogme invariable à la volonté populaire comme la Bible ou le Coran. La stabilité constitutionnelle ne peut pas être conçue sous le signe de l'immobilisme car ainsi que le note le Professeur F. Wodié, « *une Constitution s'apprécie à l'épreuve de la pratique qui révèle les dysfonctionnements, les parties vivantes et les parties mortes* »<sup>12</sup>. En conséquence, la règle originaire qu'est la Constitution doit, pour être stable, faire l'objet de retouches, d'ajouts, de soustraction, bref de révision. Contenant l'ordonnement juridique de la vie étatique, elle doit pouvoir être adaptée à l'évolution de la collectivité politique au risque d'apparaître comme une œuvre désincarnée et partant qui ne reflète pas la réalité politique.

Ainsi, la révision constitutionnelle apparaît comme une réformation juridique de la constitution qui vise à tenir compte d'exigences nouvelles tout en s'assurant de la continuité du régime<sup>13</sup>. Elle se justifie par le fait qu'en tant qu'œuvre humaine, la constitution porte nécessairement la marque de l'imperfection et qu'elle est soumise à l'usure du temps dans la mesure où elle n'est qu'un moyen que se donne les hommes pour régler les problèmes juridiques et politiques qui se posent à eux à un moment donné de l'histoire<sup>14</sup>. Elle s'opère donc dans la continuité du régime politique en vigueur et des institutions existantes

De ce fait, la révision de la constitution ne peut qu'être une « *révision partielle* » ou une « *révision limitée* » qui s'oppose à une « *révision abrogation* », celle-ci consistant en un processus d'établissement d'une nouvelle constitution<sup>15</sup>.

A cette fin, toutes les Constitutions organisent alors elles-mêmes les modalités de leurs révisions et désignent les organes compétents en la matière. En d'autres termes, le pouvoir de révision d'une loi fondamentale est un pouvoir constitutionnellement règlementé. Il s'agit,

---

<sup>10</sup> Voir S. PIERRE-CAPS, La Constitution comme ordre des valeurs, in La Constitution et les valeurs..., op.cit., pp.283-296

<sup>11</sup> Voir E. SUR, « Le pouvoir constituant n'existe pas ! Réflexions sur les voies de la souveraineté du peuple », in *La Constitution et les valeurs*, op.cit., pp.569-591

<sup>12</sup> F. WODIE cité par A. GARANE, *Ibid.*

<sup>13</sup> F. MELEDJE DJEDJRO, La révision des constitutions dans les Etats africains francophones. Esquisse de bilan, RDP, n°1, janvier-février 1992, p.113

<sup>14</sup> M. Bléou, La révision de la constitution, Conférence inaugurale de la rentrée solennelle de la Chaire Unesco des droits de la personne et de la démocratie, 3 décembre 2007, p.7

<sup>15</sup> *Idem*

contrairement au pouvoir d'établissement d'une constitution, d'un pouvoir limité que tout Etat doit prévoir et organiser juridiquement.

La question se pose alors de savoir quel est le contenu de la réglementation prévue par chacune des Constitutions objet de cette matière ? Mais comme le souligne Victor Hugo, « *les constitutions sont faites pour être violées car elles ne crient pas* ». Cette affirmation quelque peu désabusée met en exergue le hiatus qui peut exister entre le texte de la Constitution et l'application qui peut en être faite dans la pratique. Autrement dit, comme le souligne le Général De Gaulle, « *Ce qui est écrit fût-ce sur un parchemin ne vaut que par l'application* ». C'est dire que les acteurs du jeu politique peuvent prendre des libertés par rapport à la Constitution à même de dénaturer son contenu. Les dispositions relatives à la révision constitutionnelle peuvent donc être violées et les révisions sournoises sont possibles. Elles le sont dans l'hypothèse où il existe un parti ultra majoritaire qui monopolise la scène politique à telle enseigne que les garde-fous de protection de la constitution (séparation des pouvoirs, majorité qualifiée, contrôle de constitutionnalité notamment) son inopérant du fait de l'inexistence de contrepouvoirs. L'Assemblée devient une simple chambre d'enregistrement et les députés des godillots.

De même, lorsqu'il y a un déséquilibre dans la répartition des compétence qui permet à l'un des pouvoirs constitué d'imposer sa volonté aux autres et donc de pouvoir procéder à des révisions de son seul chef contre le gré des autres pouvoirs, la révision constitutionnelle peut aussi prendre la forme politique.

Enfin, cette possibilité existe en cas d'une faible institutionnalisation du pouvoir conduisant à l'absence d'une véritable pratique institutionnelle se manifestant par le peu de considération faite aux textes. Ce qui permet le développement de pratiques en marge de la Constitution qui, avec la répétition dans le temps, deviennent de vraies coutumes abrogatives<sup>16</sup>.

La révision constitutionnelle peut donc être formelle ou informelle. Elle est dite formelle ou juridique quand elle s'opère selon les prescriptions contenues dans la Constitution. Il y a par contre révision informelle ou politique quand celle-ci se fait en marge de la Constitution, par un contournement des prescriptions constitutionnelles ou un détournement des pouvoirs conférés par la Constitution à un des pouvoirs constitués.

---

<sup>16</sup> Il est vrai qu'en droit il ne peut exister de coutumes *contra legem*. La coutume ne peut être que *praeter legem* ou *secundum legem*. Mais dans les faits de telles coutumes abrogatives peuvent exister du fait de *l'opinio juris* dont elles sont investies.

Alors, dans cette étude portant sur la révision constitutionnelle au Bénin, au Burkina Faso et en Roumanie, autrement dit sur deux pays de l’Afrique noire francophone et un pays de l’Europe de l’Est qui ont tous amorcé la démocratisation de leurs régimes politiques au début des années 1990, la problématique va au-delà de l’analyse de la réglementation juridique pour s’interroger sur la réalité des choses. En d’autres termes, il s’agit de s’interroger tant sur le droit que sur la pratique des révisions constitutionnelles depuis 1990. Ainsi, les Constitutions concernées sont celles qui ont été établies au lendemain de la remise en cause de l’ordre marxiste léniniste et de la démocratie populaire qui prévalaient. Il s’agit donc de la constitution béninoise du 11 décembre 1990, de la constitution burkinabè du 11 juin 1991 et de la constitution roumaine du 8 décembre 1991. Autrement dit, comment ces Constitutions organisent-elles leurs révisions et que montre la pratique des dispositions constitutionnelles relatives à la révision dans ces pays?

L’analyse de ces trois textes constitutionnels montre que la révision de la Constitution est juridiquement encadrée. Le pouvoir constituant originaire aménage des garde-fous d’ordre matériel ou procédural afin de prémunir contre les tentations des majorités du moment de plier les institutions à leurs intérêts égoïstes. Cependant, l’observation de la pratique révèle que la mise en œuvre n’est pas toujours conforme à cette réglementation. On assiste parfois à un contournement des prescriptions constitutionnelles aboutissant à des révisions obliques ou occultes. Il y a donc dans les faits des révisions de droit et des révisions de fait, autrement dit, des révisions formelles ou juridiques et des révisions informelles ou politiques. Nous nous pencherons alors sur la pratique de la révision constitutionnelle (II) après avoir étudié son encadrement juridique (I).

## **I- L’encadrement juridique de la révision constitutionnelle**

Une chose est de faire une Constitution et autre chose est de rectifier une Constitution déjà établie. L’établissement ou la révision d’une Constitution est l’œuvre du pouvoir constituant. Selon Sieyès, « *La Constitution n’est pas l’ouvrage du pouvoir constitué mais du pouvoir constituant* »<sup>17</sup>. On parle de pouvoir constituant originaire ou dérivé selon qu’il s’agit d’établir une constitution ou de réviser une constitution existante. Les deux types de pouvoir constituant diffèrent notamment par leur portée. Pendant que le pouvoir constituant originaire est inconditionné et illimité, le pouvoir constituant dérivé lui est institué et conditionné. Il est

---

<sup>17</sup> Sieyès, Qu’est-ce que le Tiers-Etat ? ch.V.

institué parce qu'il est créé et organisé par le constituant originaire. Conditionné, il l'est parce qu'il est enserré par des exigences contenues dans la loi fondamentale. Ainsi, le pouvoir constituant dérivé n'agit librement que dans les limites prévues par le constituant originaire. Ces limites sont généralement d'ordre matériel (A) et procédural (B).

### **A- Le pouvoir de révision matériellement limité**

La révision d'une Constitution s'entend d'une adaptation, d'une correction des lacunes ou des imperfections, et non d'une remise en cause de l'entièreté de la Constitution ou de ses bases fondamentales. Dans ce dernier cas, il s'agirait plus d'une « *révolution constitutionnelle* » que d'une révision. C'est pourquoi le pouvoir Constituant dérivé, sous peine d'outrepasser ses prérogatives, ne peut, en une seule fois, procéder à une révision de toutes les dispositions de la Constitution. Au-delà de cette limite logique et objective, certaines Constitutions contiennent des dispositions jugées à ce point importantes qu'elles sont soustraites à toute révision. C'est le cas de la forme républicaine et de la laïcité de l'Etat<sup>18</sup> au Bénin. Au Burkina Faso, cette restriction du champ matériel de la révision constitutionnelle concerne, aux termes de l'article 165 de la constitution, la nature républicaine de l'Etat<sup>19</sup>, le système multipartiste<sup>20</sup> et l'intégrité du territoire<sup>21</sup>. En Roumanie, elle est plus large et plus consistante. En effet, les dispositions de la Constitution portant sur le caractère national, indépendant, unitaire et indivisible de l'Etat, la forme républicaine de gouvernement, l'intégrité du territoire, l'indépendance de la justice, le pluralisme politique et la langue officielle ne peuvent faire l'objet d'une révision<sup>22</sup>. De même, aucune révision ne peut être réalisée qui aurait pour résultat la suppression des droits fondamentaux et des libertés fondamentales des citoyens, ou de leurs garanties<sup>23</sup>.

A travers ces limitations, certaines dispositions sont érigées au rang de normes supra constitutionnelles et soustraites aux révisions. Les lois fondamentales établissent donc « *une discrimination objective entre les valeurs qui peuvent être sacrifiées par une révision constitutionnelle et celles qui ne sauraient souffrir d'aucune entrave* »<sup>24</sup>. La teneur de cette discrimination varie d'un pays à un autre. On constate qu'entre les Etats africains et l'Etat

---

<sup>18</sup> Voir art.156 al.2 de la Constitution

<sup>19</sup> Le Burkina Faso ne saurait être transformé en monarchie.

<sup>20</sup> La Constitution par cette limitation proscrie tout système unanime (parti unique).

<sup>21</sup> On ne saurait, par une révision, se séparer d'une partie du territoire national.

<sup>22</sup> Art.152 al.1 de la constitution

<sup>23</sup> Art.152 al.2

<sup>24</sup> Voir D. ROUSSEAU, A. VIALA, *Droit constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 2004, p.452

européen étudiés, la différence est de taille. Alors que le constituant roumain de l'après régime dictatorial tient compte de la manipulation et de la violation massive dont les droits et libertés fondamentaux de l'homme ont été l'objet pour les élever au rang de normes supra constitutionnelles, tel n'est pas le cas au Bénin et au Burkina Faso qui ont pourtant connu la même situation. Il serait bénéfique pour les démocraties africaines et pour les peuples africains que les dispositions relatives notamment à la limitation du nombre de mandats présidentiels et aux droits et libertés fondamentaux soient également élevées au rang de normes supra-constitutionnelles<sup>25</sup>. Il en va de même pour les dispositions relatives à la révision de la constitution. Cela renforcerait la suprématie juridique de la loi fondamentale.

Toutefois, il convient de relever que si cette soustraction de certaines normes aux révisions renforce la suprématie de la constitution, il n'en demeure pas moins vrai que « une génération n'a pas le droit d'assujettir à ses lois les générations futures »<sup>26</sup>. Autrement dit, « *un peuple a toujours (par principe) le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures* »<sup>27</sup>. Ce qui est souhaitable dans ces conditions, c'est que les limitations matérielles ne s'imposent qu'aux délégués de la puissance souveraine, c'est-à-dire les représentants du peuple<sup>28</sup> et non au peuple lui-même. Autrement dit, la révision des normes supra-constitutionnelles passera nécessairement, le cas échéant, par la voie du référendum qui n'est que l'une des voies envisageables selon le processus prévu par les Constitutions actuelles.

## **B- Le processus de révision strictement règlementé**

Pour mieux stabiliser les constitutions béninoise, burkinabè et roumaine, les constituants originaires prévoient un processus complexe de révision. La procédure de révision constitutionnelle est élevée au-dessus de celle requise pour l'établissement des lois ordinaires.

---

<sup>25</sup> En ce sens, l'Allemagne et le Portugal constituent des références. La loi fondamentale allemande interdit dans son article 79 al.3, toute révision qui toucherait aux principes de dignité de l'être humain, de soumission des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire aux droits fondamentaux énoncés aux articles 1<sup>er</sup> et 20. Ayant eu l'occasion d'interpréter cette disposition, la Cour constitutionnelle a jugé qu'elle impliquait également sa propre intangibilité. Pour elle, le législateur, habilité à réviser la Constitution, n'a pas compétence pour se libérer lui-même des limitations à la révision constitutionnelle qui sont fixées par la loi fondamentale. Par ailleurs, elle affirme que la subordination du constituant lui-même à des principes supra-constitutionnels se situant dans une perspective jusnaturaliste, tout comme le constituant originaire, le législateur révisant la Constitution ne saurait négliger les postulats fondamentaux de la justice. Quant à la Constitution du Portugal, elle impose dans son article 288 au pouvoir de révision de respecter « les droits, les libertés et les garanties des citoyens ». Voir V. L'HOTE, « La forme républicaine du gouvernement à l'épreuve de la révision constitutionnelle de mars 2003 », *RDP*, 2004-1, p.111 et suivantes ; S. KARAGIANNIS, « Les révisions impossibles. L'obstacle temps et les Constitutions », *RDP*, n°4, 2002, p.1116 et suivantes ; P. WACHSMANN, *op.cit.*, p.93.

<sup>26</sup> Condorcet, cité par Florin Bucur Vasilescu, « La Cour constitutionnelle et la révision de la Constitution », in *L'Etat de droit d'Est en Ouest. Mélanges offerts à Michel Lessage*,

<sup>27</sup> Voir J. GODECHOT, *Les Constitutions de la France depuis 1789*, Paris, Flammarion, 2006, p.82

<sup>28</sup> Voir D. ROUSSEAU, « Pour une cour constitutionnelle ? », *RDP*, n°1/2, 2002, p.367

De façon concrète, la procédure de révision est organisée en trois étapes : l'initiative, la validation de l'initiative et l'adoption du texte de la révision.

S'agissant de l'initiative, elle est doublement limitée. D'abord, le droit d'initiative en la matière est un privilège réservé aux gouvernants. Le peuple n'y est associé que quelquefois et de façon partielle. Le constituant béninois de l'ère du renouveau démocratique exclut le peuple de la jouissance du droit d'initiative de la révision constitutionnelle. Aux termes de la constitution du 11 décembre 1990, l'initiative de la révision constitutionnelle est partagée entre le président de la République et les députés. Par contre, au Burkina Faso et en Roumanie, le peuple y est associé. Au Burkina, l'opération de révision est régie par le titre XV de la Constitution du 11 juin 1991<sup>29</sup> auquel il convient d'adjoindre pour être complet, la loi N°001/97/ADP du 23 janvier 1997 fixant les conditions de mise en œuvre de la procédure de révision de la Constitution. L'article 161 de la Constitution réserve l'initiative de la révision au président du Faso, aux membres de l'Assemblée Nationale à la majorité c'est-à-dire si elle émane d'un groupe de 56 députés<sup>30</sup> et au peuple qui peut exercer ce droit par voie de pétition, si l'initiative réunit au moins la signature de 30.000 personnes ayant le droit de vote et est accompagnée d'une proposition rédigée<sup>31</sup>. Mais une référence à l'article 2 de la loi N°001/97/ADP instruit que le pouvoir d'initiative en matière de révision n'est pas un pouvoir propre du Président du Faso puisqu'il ne peut intervenir qu'après délibération en Conseil des Ministres. Il s'agit donc d'un pouvoir qui appartient à l'exécutif<sup>32</sup>. En Roumanie, la situation n'est pas très différente. Si le chef de l'Etat est celui qui prend l'initiative des révisions constitutionnelles, l'exercice de cette prérogative est conditionné l'existence d'une proposition du Gouvernement, d'un quart au moins des membres de l'Assemblée ou du Sénat, ainsi que d'au moins 500.000 citoyens ayant le droit de vote<sup>33</sup>.

Alors, contrairement au Bénin où l'initiative est personnelle pour le chef de l'Etat, au Burkina Faso et en Roumanie, ce dernier est placé dans une position de relai pour renforcer et donner corps à la volonté du gouvernement, des parlementaires et du peuple. De contrairement aux peuples béninois et burkinabè, les citoyens roumains qui prennent l'initiative d'une révision constitutionnelle doivent provenir de la moitié au moins des départements du pays, et dans

---

<sup>29</sup> Articles 161 à 165.

<sup>30</sup> Voir aussi l'article 3 de la loi N°001/97/ADP.

<sup>31</sup> Voir Aussi l'article 4 de la loi N°001/97/ADP.

<sup>32</sup> La précision apportée par le législateur est juridiquement fondée car un tel pouvoir ne figure nulle part dans la panoplie des pouvoirs propres du Président du Faso inscrits au titre III de la Constitution.

<sup>33</sup> Art.150 al.1 de la constitution

chacun de ces départements ou dans la municipalité de Bucarest, 20.000 signatures au moins doivent être enregistrées à l'appui de cette initiative<sup>34</sup>.

Le droit d'initiative de la révision n'est donc pas largement et unanimement reconnu à tous les acteurs de la vie publique. Il est également temporairement limité. Le pouvoir de révision constitutionnelle ne peut pas s'exercer à tout moment. Il ne peut opérer qu'en situation de paix où des révisions objectives, bénéfiques et sérieuses peuvent se faire. En effet, les constitutions excluent les révisions dans certaines circonstances. La constitution béninoise du 11 décembre 1990 dispose en son article 156 al.1 qu' « aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire ». La constitution burkinabé prévoit exactement la même formulation<sup>35</sup>. Quant à la Constitution roumaine, elle est relativement différente de celles du Bénin et du Burkina Faso. Elle ne peut pas être révisée pendant la durée de l'état de siège ou de l'état d'urgence, ni en temps de guerre<sup>36</sup>.

En ce qui concerne la validation, elle s'impose quel que soit l'auteur de l'initiative. En effet, qu'elle soit prise par le président de la République ou par un député, l'initiative de révision de la constitution, pour être prise en considération au Bénin, doit être votée à la majorité des trois quarts des membres de l'Assemblée nationale. Une réglementation similaire est prévue en Roumanie. Le projet ou la proposition de révision doit être adopté par la Chambre des Députés et par le Sénat, à une majorité d'au moins deux tiers du nombre des membres de chaque Chambre<sup>37</sup>. Si aucun accord n'est obtenu par la procédure de médiation, la Chambre des Députés et le Sénat, en séance commune, décident par un vote d'au moins trois quarts du nombre des députés et des sénateurs<sup>38</sup>.

Au Burkina, par contre, l'examen du droit positif conduit à distinguer deux situations selon que l'initiative émane de l'exécutif ou du législateur et du peuple. S'agissant des « projets de révision »<sup>39</sup>, l'article 163 les soumet à l'appréciation préalable de l'Assemblée Nationale. La loi N°001/97/ADP est venue vider cette disposition de son sens puisqu'elle prescrit à son article 7 al.2 que « [...], le projet peut être soumis au référendum indépendamment de la saisine de l'Assemblée ». Concernant les « propositions de révision »<sup>40</sup> d'origine législative ou populaire, la loi N°001/97/ADP précise à son article 5 qu'elles « sont soumises à

---

<sup>34</sup> Art.150 al.2 de la constitution

<sup>35</sup> Art. 165 al.2

<sup>36</sup> Art.152 al.3

<sup>37</sup> Art.151 al.1 de la constitution

<sup>38</sup> Art.151 al.2 de la constitution

<sup>39</sup> C'est à dire quand l'initiative émane de l'exécutif.

<sup>40</sup> C'est à dire quand l'initiative émane législateur ou du peuple.

*l'appréciation du gouvernement avant tout débat par l'Assemblée* ». Cette précision pose problème à un double titre. Premièrement en ce qui concerne sa conformité à la Constitution qui nulle part ne prévoit une telle hypothèse, ne retenant la procédure d'appréciation que pour les projets de révision<sup>41</sup>. En second lieu, il faut bien s'interroger sur la véritable nature de cette appréciation par le gouvernement. Une appréciation négative équivaut-elle à un rejet définitif mettant un terme à la procédure de révision ou bien cette dernière peut se poursuivre en dépit de l'appréciation négative ? Abonder dans le premier cas de figure, c'est octroyer un droit de veto à l'exécutif qui s'arrogerait ainsi le droit de faire échec à la volonté du législateur et plus préoccupant à la volonté populaire. Il en résulte que cette disposition est d'une incongruité juridique évidente.

Pour ce qui est de l'adoption du texte de la révision, deux voies sont ouvertes par les constituants originaires : la voie parlementaire et la voie référendaire. Au Bénin et au Burkina Faso, le référendum n'est organisé que lorsque les conditions requises pour la voie parlementaire ne sont pas réunies. Il n'est donc pas la principale voie de révision constitutionnelle. En effet, aux termes de la constitution béninoise du 11 décembre 1990, « la révision n'est acquise qu'après avoir été approuvée par référendum, sauf si le projet ou la proposition en cause est approuvé à la majorité des quatre cinquièmes des membres composant l'Assemblée nationale »<sup>42</sup>. Au Burkina Faso, l'adoption se fait par la voie parlementaire quand le projet ou la proposition de révision obtient la majorité qualifiée des trois quarts des membres de l'Assemblée Nationale<sup>43</sup>. La voie référendaire n'est requise, selon la Constitution, que quand cette majorité qualifiée n'est pas réunie. Mais la loi N°001/97/ADP l'a suspendue à la bonne volonté du Président du Faso.

En Roumanie, par contre, la voie référendaire est obligatoire car, selon la constitution de 1991, la révision n'est définitive qu'après son approbation par un référendum, organisé dans un délai maximum de trente jours à compter de la date de l'adoption du projet ou de la proposition de révision<sup>44</sup>. L'adoption parlementaire de la révision n'exclut donc pas ici l'organisation du référendum.

Au total, la réglementation met en exergue la logique qui a orienté les constituants originaires : la révision constitutionnelle doit être l'œuvre du peuple qui l'a établit, sinon elle doit être bien complexe pour garder sa solennité et pour éviter le tripatouillage et la

---

<sup>41</sup> Article 163 de la Constitution.

<sup>42</sup> Voir art.155 de la Constitution

<sup>43</sup> Article 164 alinéa 3 de la Constitution.

<sup>44</sup> Art.151 al.3 de la constitution

banalisation de la loi fondamentale. C'est ce que traduit la voie parlementaire pour laquelle une majorité qualifiée est exigée. De façon générale, la révision constitutionnelle semble difficile du fait de ses exigences matérielles et procédurales. Cela transparait également dans la pratique, même on y note des révisions informelles ou politiques.

## **II- La pratique de la révision constitutionnelle**

La révision consiste dans la modification de la constitution existante qui peut se traduire par une adjonction ou une soustraction de dispositions. Toutefois, en lieu et place d'une révision formelle ou juridique qui respecte la réglementation juridique y afférente, des procédures obliques et occultes peuvent être mises en œuvre. De telles manœuvres relèvent de la révision informelle ou politique. Alors la question se pose de savoir s'il y a eu des révisions constitutionnelles au Bénin, au Burkina Faso et en Roumanie. Dans l'affirmative, quelle est la portée des révisions ? L'analyse de l'histoire constitutionnelle des vingt dernières années de ces pays montre que si la constitution béninoise du 11 décembre 1990 est restée vierge de toute modification en dépit de la tentative orchestrée par le parlement en 2006, il n'en va pas de même pour celles du Burkina et de la Roumanie. En d'autres termes, avortée au Bénin (A), la révision constitutionnelle est consommée au Burkina Faso et en Roumanie (B).

### **A- Une révision avortée au Bénin**

Alors que la plupart des constitutions africaines de l'ère du renouveau démocratique ont déjà connu au moins une modification<sup>45</sup>, celle du Bénin garde encore sa virginité. La seule tentative parlementaire de 2006 a rencontré l'opposition de la Cour constitutionnelle. En effet, des velléités de modification de la constitution du 11 décembre 1990 se sont manifestées à partir du troisième quinquennat de l'ère du renouveau démocratique. Entre 2003 et 2005, des sympathisants du président Mathieu Kérékou dont le second mandat arrivait à terme 2006, ont constamment agité dans l'opinion publique l'idée d'une révision constitutionnelle qui visait à

---

<sup>45</sup> De 1994 à 2003, en effet, la loi fondamentale gabonaise promulguée le 26 mars 1991 a enregistré au total cinq modifications. Adoptée le 26 mars 1991, elle a été modifiée par la loi n°01/94 du 18 mars 1994, la loi n°18/95 du 29 septembre 1995, la loi n°1/97 du 22 avril 1997, la loi n°14/2000 du 11 octobre 2000 et la loi n°13/2003 du 19 août 2003. De même, la Constitution togolaise du 14 octobre 1992 a connu plusieurs modifications. Il en va de même pour la constitution sénégalaise. On peut également citer le cas de Madagascar, du Sénégal et de Guinée Conakry.

permettre au président sortant de briguer un troisième mandat. Face à cette situation, il s'est développé un mouvement contraire porté par l'opposition et surtout certaines organisations de la société civile<sup>46</sup> dont le slogan était '*Touche pas à ma Constitution*'. Finalement, le 11 juillet 2005, le Président Mathieu Kérékou met un terme à la polémique lors d'une rencontre qu'il a eue avec le collectif des enseignants de l'Ouémé et du Plateau : il n'y aura pas révision de la Constitution<sup>47</sup>.

De même, après son investiture en avril 2006, le Président Boni Yayi a mis en place une Commission de relecture de la constitution<sup>48</sup>. L'examen du Rapport de cette Commission révèle que les valeurs fondamentales de la Constitution ne sont pas remises en cause. Elles participent au contraire de la consolidation des acquis démocratiques même si d'aucuns pensent qu'il faut mettre davantage d'accent sur la nature des relations entre les institutions de l'Etat, le mode de désignation des membres et des présidents des institutions de contrepois<sup>49</sup>, etc.

Mais la seule véritable tentative de révision de la constitution du 11 décembre 1990 est de 2006. En effet, le 23 juin 2006, malgré l'indignation et l'opposition notamment de la société civile béninoise, les députés de la quatrième législature ont décidé, à 85,54% (71 voix pour sur 83) de modifier l'art.80 de la Constitution afin de proroger la durée de leur mandat de quatre (4) ans à cinq (5) ans.

Mais, la Cour constitutionnelle s'y est opposée. Dans sa Décision DCC 06- 74 du 08 juillet 2006, la haute juridiction dit que « même si la Constitution a prévu les modalités de sa propre révision, la détermination du peuple béninois à créer un Etat de droit et de démocratie pluraliste, la sauvegarde de la sécurité juridique et de la cohésion nationale commandent que toute révision tienne compte des idéaux qui ont présidé à l'adoption de la Constitution du 11 décembre 1990, notamment le consensus national, principe à valeur constitutionnelle »<sup>50</sup>. En conséquence, la loi constitutionnelle n°2006-13 portant révision de l'article 80 de la Constitution du 11 décembre 1990 est déclarée contraire à la constitution. La petite

---

<sup>46</sup> Cf. R. MADOUGOU, *Mon combat pour la parole*, Paris, L'Harmattan, 2008 ; E. ADJOVI, Mobilisations citoyennes et démonopolisation du travail politique au Bénin, *Perspective Afrique*, Vol1, N°3, 2006, p. 187-223, [www.perspaf.org](http://www.perspaf.org)

<sup>47</sup> Le Matinal, Rencontre du chef de l'Etat avec le collectif des enseignants de l'Ouémé et du Plateau : Kérékou dit non à la révision, 66 pages

<sup>48</sup> Cette Commission est présidée par le Professeur Maurice AHANHANZO-GLELE. Le Rapporteur général est le Professeur Théodore HOLO. On note aussi la présence de maître Robert DOSSOU et d'autres juristes qualifiés.

<sup>49</sup> J. DJOGBENOU, Révision constitutionnelle: Nécessité d'une méthode consensuelle, *Croix du Bénin*, numéro 8 de Res publica

<sup>50</sup> Cour constitutionnelle, DCC 06- 74 du 08 juillet 2006.

Constitution s'apprêtait donc à naître venait d'être avortée. Son avortement, loin d'être naturel, a été provoqué par la Cour constitutionnelle.

Si la décision de la haute juridiction a été saluée par certains, d'autres par contre pensent qu'elle n'est pas la bienvenue. Loin de cette polémique que l'on pourrait qualifier de politicienne, il importe cependant de s'interroger sur le bien fondé et la portée de la décision de la haute juridiction constitutionnelle béninoise.

Il convient de relever que la Constitution du 11 décembre 1990 ne prévoit pas expressément le contrôle prétorien de la révision constitutionnelle. Par conséquent, le contrôle de la constitutionnalité de la loi constitutionnelle n°2006-13 portant révision de l'article 80 de la constitution du 11 décembre 1990 est le résultat d'une autohabilitation par le juge constitutionnel. Ce faisant, la haute juridiction béninoise s'aligne sur la position des juridictions constitutionnelles du Mali<sup>51</sup>, du Niger et du Tchad<sup>52</sup>, et s'écarte du même coup de la position de ses homologues de la France<sup>53</sup> et du Sénégal<sup>54</sup>. Le moins que l'on puisse alors affirmer sur cette question, c'est que la jurisprudence est partagée sur la question. Quant à la doctrine, elle trouve un fondement à la compétence du juge en cette matière. Ainsi, pour le Professeur Martin Bléou, le principe de soumission du pouvoir de révision à la constitution implique un contrôle de validité de la loi constitutionnelle, loi de révision, par rapport à la constitution<sup>55</sup>. S'inscrivant probablement dans la même logique, le Professeur Robert Badinter suggère que cette compétence soit expressément reconnue au juge constitutionnel<sup>56</sup>.

Toutefois, au fond, la décision paraît difficile à soutenir du point de vue du droit, pour la simple et bonne raison que les principes à valeur constitutionnelle, à l'exception de ceux expressément visés dans la procédure de révision de la Constitution et soustraits à toute révision, ne peuvent, normalement, juridiquement, être opposés qu'au législateur ordinaire, faiseur de lois ordinaires, et nullement au législateur constituant qui, déléataire du pouvoir de révision, peut sous certaines réserves, modifier la Constitution, en plus ou en moins, et donc y

---

<sup>51</sup> Cour constitutionnelle du Mali, Arrêt n°01-128 du 12 décembre 2001

<sup>52</sup> Conseil constitutionnel du Tchad, Décision n°001/CC/SG/04 du 11 juin 2004

<sup>53</sup> Conseil constitutionnel, Décision n°62-20 DC du 6 novembre 1962. Il convient de noter ici une certaine variation de la position du juge constitutionnel. En effet, après cette décision de 1962 dans laquelle il s'est déclaré incompétent, il s'est ensuite reconnu compétent en 1992 (Décision n°92-312DC du 2 septembre 1992) pour déclarer le pouvoir constituant dérivé souverain sous réserve du respect des règles de procédure et de limitation matérielle prévues par la constitution avant de revenir sur sa position de départ en 2003 (Décision n°03-469-DC du 26 mars 2003). Voir L. Favoreu/L. Philip, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, 13<sup>e</sup> édition, Dalloz, 2005

<sup>54</sup> Conseil constitutionnel du Sénégal, Affaire n°2-C-2009 du 18 juin 2009.

<sup>55</sup> M. Bléou, op.cit., p.10

<sup>56</sup> Rapporté par M. Bléou, op.cit., p.11

introduire des principes nouveaux, pourvus, eux aussi, d'une valeur constitutionnelle<sup>57</sup>. Par ailleurs, si le "consensus national" était un principe gouvernant la procédure de révision de la Constitution, pourquoi le constituant originaire l'aurait-il tu ? Pour ces raisons, la décision s'apparente au gouvernement des juges que n'autorise guère la technique juridique de la révision de la Constitution<sup>58</sup>.

Au-delà de son fondement juridique, la décision DCC O6- 74 du 08 juillet 2006 pose un problème d'ordre pratique. En s'autohabilitant, la Cour constitutionnelle du Bénin élargit sans doute son domaine de compétence. De même, en jugeant comme elle l'a fait, elle renforce les limites posées par le constituant originaire en matière de révision constitutionnelle et érige de ce fait, « un obstacle fondamental qui fera probablement barrage à toute révision (parlementaire) ultérieure, même mineure, de la constitution »<sup>59</sup>, le consensus<sup>60</sup> étant difficile à réaliser. La révision de la Constitution du 11 décembre 1990 devient d'autant plus difficile que la voie référendaire semble elle aussi obstruée, du moins, pour le moment, à cause de l'inexistence de la loi organique prévue à cet effet par la constitution<sup>61</sup>. De ce point de vue, la décision est aussi critiquable. Elle l'est d'autant plus que la révision semble relever d'une nécessité de la vie démocratique béninoise. En effet, le système béninois a besoin de la constitutionnalisation de certaines institutions pour renforcer leur existence juridique et partant la démocratie. C'est le cas par exemple la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA).

En dépit de ces observations, la décision s'est imposée, conformément à la Constitution, à tous les acteurs de la vie publique béninoise. Par conséquent, la constitution du 11 décembre 1990 garde encore sa virginité. Tel n'est pas le cas pour les lois fondamentales burkinabè et roumaine.

### **B- Une révision consommée au Burkina Faso et en Roumanie**

Dans ces deux pays, la révision constitutionnelle est une réalité. Cependant, il importe de noter qu'elle ne s'opère pas de la même façon et n'a pas la même portée. Elle donne l'impression d'être un tripatouillage au Burkina Faso alors qu'en Roumanie, il n'y a eu qu'une seule révision touchant des aspects mineurs.

---

<sup>57</sup> M. Bléou, *op.cit.*

<sup>58</sup> BLEOU M., *La révision de la Constitution*, Conférence inaugurale de la Chaire UNESCO des Droits de la personne et de la Démocratie, Université d'Abomey-Calavi, 2007, 22 pages

<sup>59</sup> J. Aïvo, *Constitution de la République du Bénin : constitution de tous les records en Afrique*, 2010, p.48

<sup>60</sup> C'est un concept à la fois sociologique, politique et juridique qui a été reconnu comme vecteur-directeur des assises de la Conférence nationale des forces vives de février 1990. Pouvoirs, Revue d'études constitutionnelles et politiques, *Le consensus*, Paris, PUF, 1978, 192 pages

<sup>61</sup> Art.4 de la constitution

En effet, depuis son adoption par la voie référendaire le 2 juin et sa promulgation le 11 juin 1991, la Constitution de la IV<sup>ème</sup> République a fait l'objet de quatre révisions intempestives, qui donne l'impression d'un tripatouillage dans la mesure où elles sont intervenues en huit ans d'application. De plus, elles portent quelquefois sur des questions sensibles telles que le renouvellement du mandat présidentiel. La première est intervenue en 1997 par la *loi constitutionnelle N°002/97/ADP* du 27 janvier 1997<sup>62</sup>. Elle a procédé au toilettage de la Constitution en éliminant les scories révolutionnaires et fait sauter le verrou de la limitation des mandats présidentiel à deux<sup>63</sup>. La deuxième est celle opérée par la *loi constitutionnelle N° 003-2000/AN du 11 avril 2000* qui a consacré la réduction de la durée du mandat présidentiel de sept à cinq ans, le retour à la limitation du nombre de mandat à deux ainsi que l'éclatement de la Cour Suprême en quatre structures différentes (Cour de Cassation, Conseil d'Etat, Cour des Comptes et Conseil Constitutionnel)<sup>64</sup>. En 2002, la *loi constitutionnelle N°001-2002/AN du 22 janvier 2002* a essentiellement porté sur la transformation de la forme d'organisation du pouvoir législatif en la faisant passer d'un parlement bicaméral à une assemblée monocamérale et ce par la suppression de la Chambre des représentants<sup>65</sup>. La quatrième révision est le fait de la *loi constitutionnelle N°015-2009/AN du 30 avril 2009* qui vise à interdire le « nomadisme politique » des députés<sup>66</sup>. Toutes ces révisions ont emprunté la voie parlementaire conformément à l'article 164 al.2 de la Constitution qui dispose : « *Toutefois, le projet de révision est adopté sans recours au référendum s'il est approuvé à la majorité des trois quarts (3/4) des membres de l'assemblée nationale* ».

Toutefois, il convient de noter que si certaines de ces révisions sont salutaires, toutes ne le sont pas. Au titre des réformes salutaires, on peut citer par exemple l'interdiction du nomadisme politique des députés. Par contre, le fait de sauter le verrou de la limitation du mandat présidentiel peut être considéré comme une réforme malencontreuse. Heureusement qu'elle a été rétablie en 2000.

Par ailleurs, il est frappant de constater que la révision de 1997 épouse les conditions d'une révision informelle<sup>67</sup>. En effet, l'article 162 de la Constitution dispose : « La loi fixe les conditions de la mise en œuvre de la procédure de révision ». C'est à ce titre que l'Assemblée

---

<sup>62</sup> Décret de promulgation n°97-063/PRES du 14 février 1997 – *JOBF n°2 spécial du 19 février 1997, p.2*

<sup>63</sup> Cette modification a été également opérée à Madagascar et au Sénégal en 1998, en Guinée Conakry en 2001, au Togo en 2002, au Gabon en 2003, au Tchad en 2005, au Cameroun en 2008.

<sup>64</sup> Décret de promulgation n° 2000-151/PRES du 25 avril 2000– *JOBF du 4 mai 2000, p3626*

<sup>65</sup> Décret de promulgation n° 2002-038/PRES du 5 février 2002 *JOBF du 7 février 2002, p.209*

<sup>66</sup> Décret de promulgation n° 2009-438/PRES du 30 juin 2009 *JOBF du 30 juillet 2009*

<sup>67</sup> Pour une étude plus fouillée de cette loi, se référer à l'article de M. GARANE ci-dessus cité et publié dans la Revue Burkinabè de Droit N°33.

des Députés du Peuple de l'époque, à la veille de la première révision de la Constitution a adopté cette loi. Cette loi est allée au-delà de l'objectif qui lui était assigné en contredisant dans plusieurs de ses dispositions les prescriptions du pouvoir constituant originaire. Il en est ainsi de l'article 5 qui soumet l'initiative d'origine législative ou populaire à l'appréciation du gouvernement. L'institution de cette procédure, alors que la Constitution ne disposait en la matière qu'à l'égard de l'exécutif conduit, par un souci pernicieux d'équilibre à fausser la démarche voulue par le constituant originaire. « Cette disposition semble fondamentalement en contradiction avec les dispositions constitutionnelles qui confèrent ce rôle au parlement »<sup>68</sup>. Elle est la résultante d'une transposition mécanique de la procédure législative au domaine de la révision de la Constitution et ignore le caractère solennel de la Constitution<sup>69</sup>.

Si l'article 5 peut être vu comme une lecture incorrecte de la Constitution, l'article 7 par contre constitue lui, une violation frontale de la Constitution et cela à un double point de vue. Premièrement, en autorisant le Président du Faso à passer outre un vote de rejet de l'Assemblée pour soumettre le projet censuré au référendum, l'article 7 al.1<sup>er</sup> viole la Constitution parce qu'il s'agit d'un contournement de l'Assemblée à laquelle le constituant originaire a reconnu seul le pouvoir d'appréciation. Le recours au référendum dans le cas d'espèce s'analyse comme un abaissement de la représentation nationale. Elle ne se justifie d'ailleurs pas car s'il est possible de passer outre un vote négatif du pouvoir législatif en matière de révision, il devrait être reconnu au président de faire de même en matière législative. Or la constitution ne lui reconnaît qu'un droit de demander une législative, le Président ne pouvant demander qu'une seconde lecture.

Deuxièmement, la violation de la Constitution est plus flagrante encore au regard de la possibilité offerte au Président du Faso par l'article 7 al. 2 de ladite loi de soumettre directement un projet de révision au référendum. En effet, l'article 163 est sans ambages : « le projet de révision est *dans tous les cas soumis au préalable*<sup>70</sup> à l'appréciation de l'Assemblée Nationale ». Il n'est donc pas possible de faire l'économie du passage devant la représentation nationale. Une telle violation découle d'une interprétation extensive de l'article 49 de la Constitution qui donne pouvoir au Président du Faso de soumettre au référendum tout projet de loi portant sur une question d'intérêt national. En effet, une telle interprétation ne prend pas en compte un principe cardinal en droit qui veut que « la loi spéciale déroge à la loi

---

<sup>68</sup> A. GARANE, op.cit., p.36

<sup>69</sup> Qui est différente de la loi à un triple point de vue : organique, matériel et formel.

<sup>70</sup> C'est nous qui soulignons.

générale ». En prévoyant un titre spécial à la révision de la Constitution et en y inscrivant des dispositions particulières, le constituant originaire a voulu y soumettre tous les pouvoirs constitués, même le Président du Faso.

Il ressort de ce qui précède que la loi N°001/97/ADP est le prototype de la révision informelle ou politique. En cela ses dispositions inconstitutionnelles méritent d'être abrogées. Contrairement au Burkina Faso, la constitution roumaine de 1991 n'a subi qu'une seule modification formelle, mineure et conjoncturelle. La loi fondamentale roumaine du 8 décembre 1991 n'a été modifiée qu'une seule fois par la loi constitutionnelle n°429/2003 approuvée par le référendum national des 18 et 19 octobre 2003 et est entrée en vigueur à la date de 29 octobre 2003, date de la publication au Moniteur officiel de la Roumanie. Avant 2003, tous les efforts visant la révision constitutionnelle se sont heurtés à des blocages politiques majeurs. Le fait qu'en 1991, la Constitution avait été adoptée à une large majorité était l'un des avatars des partisans du maintien de celle-ci, même malgré la manière politiquement et juridiquement impropre de laquelle elle a été adoptée et en dépit des dérapages évidents survenus dans son fonctionnement<sup>71</sup>.

Les exigences matérielles et procédurales ont été respectées. Mais, l'occasion d'une révision constitutionnelle profonde n'a pas été saisie. On peut qualifier la révision constitutionnelle de 2003 de mineure et conjoncturelle. Le Gouvernement et le Parlement, dominés par une majorité du Parti Social-Démocrate<sup>72</sup>, avaient comme objectif de passer en vitesse des modifications concentrées sur des thèmes populaires, susceptibles de donner une forte légitimité au PSD lors des élections générales de 2004, sans prendre en considération les autres enjeux du système politique roumain. En effet, le Forum constitutionnel, qui incluait les représentants de la société civile, avait demandé des modifications beaucoup plus importantes, dont la plupart ont été rejetées par la Commission Constitutionnelle ; les débats séparés organisés dans les deux chambres du Parlement et, finalement, la médiation, ont donné lieu à d'autres suppressions ou adoucissements des modifications les plus radicales.

La suite a été lancée du débat public sur un projet de révision très timide<sup>73</sup> à laquelle se sont associés le Parti National Libéral et le Parti Démocrate, qui, très affaiblis, n'avaient pas

---

<sup>71</sup> Certains spécialistes montrent que la Constitution de 1991 n'a pas été formellement adoptée, puisqu'elle n'a pas été promulguée par le chef de l'Etat et n'a pas été publiée dans le *Moniteur Officiel*.

<sup>72</sup> Nouvelle appellation de la faction Iliescu du Front du Salut National ; battu aux élections de 1996, ce parti revint au pouvoir en 2000.

<sup>73</sup> Pour une analyse de la révision constitutionnelle de 2003, voir Sergiu MISCOIU, Marina TATARAM, « *Sur les avancées timides et les promesses risquées de la révision constitutionnelle roumaine* », in *Politeia*, no. 5, juin 2004, pp. 21-33.

osé tenter la révision constitutionnelle lors de leur mandat au gouvernement, entre 1996 et 2000.

Au fond, outre les thèmes de l'intégration européenne et ceux liés à la suppression du service militaire obligatoire et à la garantie de la propriété, la révision touche le mandat présidentiel qui est passé à cinq ans, la restriction de la portée de l'immunité parlementaire (par l'accord de la poursuite judiciaire sans la levée de l'immunité, mais tout en gardant la perquisition, la mise en garde-à-vue et l'arrestation à l'abri de cette immunité) ou la démocratisation et la responsabilisation du Conseil Supérieur de la Magistrature.

Or, la constitution de 1991 est profondément déficitaire sur de nombreux points qui ont déterminé de nombreux blocages institutionnels. Il s'agit par exemple de l'absence de précision en ce qui concerne les relations entre le Président et le Premier-ministre, la nomination des ministres au sein du Gouvernement et le remaniement de ce dernier, la nature du mandat des parlementaires et l'élection et la suspension des président des deux chambres, les compétences de la Cour Constitutionnelle, l'organisation des référendums. De même, l'institution d'un régime semi-présidentiel où le Président est élu par le peuple sans avoir pour autant des responsabilités sur les politiques publiques, qui incombaient entièrement au Premier-ministre et à son gouvernement, était censée assurer l'installation durable de Ion Iliescu dans le fauteuil présidentiel, vu son profile politique – celui de « l'homme populaire du consensus et de la stabilité »<sup>74</sup>, proche des gens d'en-bas, mais peu enclin à des activités spectaculaires. Ainsi, selon une formule très ambiguë, « le Président désigne un candidat pour la fonction de Premier-ministre, après la consultation du parti ayant obtenu la majorité absolue au Parlement, ou, si une telle majorité n'existe pas, après la consultation des partis représentés au Parlement » (Art. 103). Une telle prévision permet au Président de constituer lui-même des majorités qui ne reflètent pas le vote populaire et de désigner des candidats au poste de Premier ministre selon ses propres calculs politiques<sup>75</sup>. Mais, comme il fallait, à la fois, assurer la stabilité politique au cours des mandats concomitants du Président et du Parlement et donner au Président la possibilité de "dévorer" lentement son Premier ministre en lui imputant tous les faux pas du Gouvernement<sup>76</sup>, l'organisation des élections anticipées

---

<sup>74</sup> Auto-caractérisation de M. Iliescu dans le discours de candidature pour un second mandat présidentiel, en août 1992.

<sup>75</sup> Ce fut le cas avec la nomination de Calin Popescu-Tariceanu au poste de Premier-ministre, en décembre 2004, même si l'Alliance Justice et Vérité, qui soutenait sa candidature avait obtenu seulement la seconde place, derrière l'Union Nationale PSD-PUR, qui représentait le gouvernement sortant.

<sup>76</sup> Les Premiers ministres ayant « pâti » à cause des conflits plus ou moins ouverts avec leurs Présidents : Petre Roman, en 1991 ; Victor Ciorbea, en 1998 ; Radu Vasile, en 1999 ; Adrian Nastase, en 2004 ; le dénouement du conflit entre le Président Traian Basescu et le Premier-ministre Calin Popescu-Tariceanu est à attendre.

était quasiment impossible<sup>77</sup>. Ainsi, l'article 89 prévoit une procédure particulièrement compliquée, qui exige la démission du Gouvernement ou l'adoption d'une motion de censure et le rejet par le Parlement d'au moins deux nominations consécutives des candidats au poste de Premier ministre à l'intérieur d'un délai de 60 jours. De surcroît, pour étayer son pouvoir diffus, non transparent et sans responsabilités, le Président peut participer de son gré aux réunions du gouvernement (Art. 87) et peut consulter le Gouvernement au cas de questions urgentes et importantes (Art. 86), sans être responsable d'aucune manière pour les résultats de l'action gouvernementale.

Le Parlement est bicaméral (Chambres des Députés et Sénat), mais les deux chambres, dont les membres sont élus de la même manière, ont presque les mêmes fonctions et responsabilités (Art. 62 – Art. 68). Pour servir les intérêts privés des parlementaires, la Constitution de 1991 copie l'article de la Constitution française sur l'immunité, mais étend la portée de celle-ci à toutes les actions des parlementaires, qu'elles soient liées aux mandats politiques ou non (Art. 72). Les procureurs pourraient exiger la levée de l'immunité seulement au cas par cas. Cette prévision a rendu impossible entre 1990 et 2003 presque toute instruction judiciaire contre les parlementaires, mis à l'abri par l'hésitation de leurs collègues de se prononcer en faveur de la levée de leur immunité.

Enfin, le Gouvernement a la possibilité de légiférer en lieu et place du Parlement, par le mécanisme des ordonnances d'urgence. L'article 115 prévoit la possibilité pratiquement illimitée du Gouvernement d'adopter des ordonnances d'urgence (exceptés le domaine constitutionnel, celui des régimes institutionnels et celui des droits et des libertés de l'homme). La pratique politique des dix-huit années écoulées depuis 1989 a démontré qu'une telle prévision donne la possibilité aux gouvernements de cumuler les fonctions du Parlement, puisque de nombreuses ordonnances d'urgence sont entrées en vigueur par l'adoption tacite du Parlement, assez souvent incapable de débattre les ordonnances d'urgence au rythme infernal de leur adoption par le Gouvernement.

Au regard de ce qui précède, la révision de 2003 a été une mesure quasiment homéopathique et ceci malgré l'inclusion de certaines modifications très nécessaires ; les objectifs politiques de cette révision servaient, encore une fois, au renforcement du pouvoir en place ; la manière dont le projet a été rédigé a été minimaliste et superficielle, tandis que la façon dont la consultation populaire s'est déroulée a été plutôt spécifique aux régimes autoritaires qu'aux régimes démocratiques.

---

<sup>77</sup> Depuis 1990, toutes les élections ont été organisées au terme prévu par la durée des mandats.

## Conclusion

La Constitution, norme suprême de régulation de la vie étatique, s'assimile à un « traité d'Armistice » parce qu'elle soustrait à la lutte partisane les principes fondamentaux considérés comme essentiels à l'organisation et à l'action des pouvoirs publics<sup>78</sup>. Ce faisant, sa modification que l'on peut considérer comme normale doit obtenir la plus large adhésion et reposer sur un consensus. La révision doit être le fruit d'une démarche mûrement réfléchie et véritablement participative. Il faut éviter que des révisions intempestives, passionnelles et intéressées en viennent à banaliser la Constitution et donc l'assise d'une démocratie naissante. Pour cela, les différents acteurs du jeu politique doivent avoir présent à l'esprit que « la Constitution est comme la serrure. Elle est inutile s'il ne passe que des gens parfaitement honnêtes ; elle ne sert pas à grand-chose contre un voleur bien décidé et armé d'outils efficaces. Elle n'est utile qu'à décourager les gens ordinaires qui d'habitude suivraient le droit chemin mais que pourrait tenter une porte ouverte ou sans verrou »<sup>79</sup>. Rabaisser la Constitution par des manipulations partisans, c'est faire le lit des pouvoirs de fait, c'est ouvrir la voie aux apprentis sorciers du messianisme putschiste car « nulle Constitution ne protège du coup d'Etat »<sup>80</sup>.

Des différentes modifications qu'il y a eu au Burkina Faso et en Roumanie, il ressort que l'une des préoccupations majeures des gouvernants est leurs intérêts personnels et conjoncturels. En Afrique, la modification des dispositions relatives à la limitation du nombre de mandats présidentiels s'impose comme un dénominateur commun : la nouvelle tendance constitutionnelle est le renouvellement ad vitam æternam des mandats présidentiels. Ce faisant, l'alternance automatique est en train d'être bloqué<sup>81</sup> au profit d'une restauration du

---

<sup>78</sup> F. DELPERE, *Droit Constitutionnel, op.cit.* p.16.

<sup>79</sup> F. DELPERE, *Droit Constitutionnel, op.cit.* p.40

<sup>80</sup> F. DELPERE, *Ibid.*

<sup>81</sup>Après avoir passé en revue les alternances survenues en France sous la Ve République, en Grande Bretagne et aux Etats-Unis d'Amérique, le Professeur Jean-Louis QUERMONNE en arrive à la conclusion qu'elle a pour enjeu la maîtrise du gouvernement d'un pays. En effet, c'est la direction et la conduite de la branche exécutive, au sens américain du terme, qui peuvent seules servir de critère à la présence ou à l'absence d'alternance ». Ainsi, c'est « la faculté juridiquement organisée pour des partis politiques ayant des projets de société différents de se succéder au pouvoir par le jeu des règles démocratiques de dévolution et d'exercice du pouvoir fondé sur la souveraineté du peuple ». Pour le Professeur HOLO, « étant donné que le Président de la République est celui qui détermine la politique de la Nation dans la plupart des régimes politiques africains de l'espace francophone, une telle alternance ne se conçoit pas sans un changement de celui-ci, unique attributaire du pouvoir exécutif ; elle n'a non plus de sens qu'avec l'arrivée au pouvoir d'un nouveau parti politique porteur d'un nouveau projet de société, d'une nouvelle vision de l'ordre social ». Voir J-L. QUERMONNE, *L'alternance au pouvoir*, Paris, Montchrestien, 2003 ; Th. HOLO, *Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée ?.....*, op.cit. p.21

présidentialisme autoritaire<sup>82</sup>. Alors qu'en Roumanie, on attend des révisions profondes, en Afrique, on est même allé jusqu'à remettre en cause l'ordre constitutionnel préalablement établi<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> Voir T. ONDO, Essai d'analyse sur la révision de la Constitution gabonaise du 26 mars 1991, *Revue Juridique et Politique des Etats francophones*, n°2, avril-juin 2005, pp.155-184

<sup>83</sup> On peut citer à ce sujet le cas de la Côte d'Ivoire (1999), du Togo (2002 et 2005) et du Niger (janvier 2010).