Les Mutations Constitutionnelles de l'Etat dans un Ordre Juridique Interdépendant

Aboubacrine AGUISSA
Université Kurukanfuga de Bamako
boubtoureb@gmail.com

Résumé

L'interdépendance juridique ne se contente plus d'accompagner l'action de l'État : elle en redéfinit le cadre d'exercice. La multiplication des traités, des organisations internationales, des mécanismes d'intégration régionale et des normes communautaires interdit désormais de penser l'ordre juridique national comme un système clos, sans pour autant effacer l'État comme centre de légitimation constitutionnelle. Prenant appui sur le cas malien, replacé dans les cadres de l'Union africaine et de l'UEMOA et éclairé par quelques éléments de droit comparé, la présente étude établit que la mutation en cours ne porte pas sur la titularité de la souveraineté, mais sur ses modalités d'exercice. La Constitution cesse d'être seulement une norme de clôture : elle devient une norme d'ouverture, d'articulation et de maîtrise de l'interdépendance. Au terme de la démonstration, l'étude propose la notion de « souveraineté d'articulation », entendue comme la capacité constitutionnellement organisée de l'État à consentir à l'interdépendance, à participer à l'exercice commun de certaines compétences, à articuler les normes issues de plusieurs ordres juridiques et à préserver les exigences fondamentales de son autonomie constitutionnelle. La question contemporaine n'est ainsi plus de savoir si l'État demeure souverain, mais comment il peut continuer à l'être lorsqu'il ne décide plus toujours seul.

Mots-clés : État ; Constitution ; interdépendance ; intégration régionale ; pluralisme juridique ; Mali ; souveraineté d'articulation.

Abstract

Growing legal 66interdependence, no longer merely accompanies State action; it reshapes the very framework within which State powers are exercised. The proliferation of treaties, international organizations, regional integration mechanisms and community norms makes it untenable to picture domestic legal orders as fully closed systems, without thereby eliminating the State as the main locus of constitutional legitimacy. Focusing on Mali within the broader frameworks of the African Union and WAEMU, and drawing on selected comparative materials, this article demonstrates that the ongoing transformation concerns the modalities of exercising sovereignty rather than its legal titularity. The Constitution thus becomes

an instrument of openness, articulation and control of interdependence. The article ultimately develops the concept of 'sovereignty of articulation', defined as the constitutionally organized capacity of the State to consent to interdependence, participate in the joint exercise of certain powers, articulate norms originating from several legal orders, and preserve the fundamental requirements of its constitutional autonomy. The contemporary issue is therefore not merely whether the State remains sovereign, but how sovereignty can be maintained when the State no longer always decides alone.

Keywords: State; Constitution; Interdépendance; Regional Intégration; Légal Pluralism;; Mali; Sovereignty of Articulation.

Introduction

L'État moderne s'est construit, historiquement, autour d'une double exigence : l'unité du pouvoir et l'autonomie de la décision politique. C'est la souveraineté qui a fourni le concept juridique capable de penser cette unité. Chez Jean Bodin déjà, elle est la puissance absolue et perpétuelle de la République : elle distingue le pouvoir souverain des puissances subordonnées et confère à l'État une qualité de suprématie qui continue d'irriguer, aujourd'hui encore, la théorie de la puissance publique[1].

Cette représentation, la pensée publiciste des XIXe et XXe siècles l'a considérablement complexifiée. Georg Jellinek rattache l'État à une puissance de domination juridiquement organisée ; Raymond Carré de Malberg, lui, distingue avec soin la puissance étatique, la souveraineté et les compétences des organes. Il en résulte une leçon décisive, que la suite de la démonstration ne cessera de vérifier : la souveraineté ne se réduit pas à une addition de compétences. Elle qualifie l'État et son rapport à l'ordre juridique, tandis que les compétences déterminent seulement les modalités concrètes d'exercice du pouvoir[2].

[1] Jean BODIN, Les Six Livres de la République, Paris, Jacques du Puys, 1576, livre I, chap. VIII. Sur la portée fondatrice de cette formulation dans l'histoire de la souveraineté, voir aussi Olivier BEAUD, La puissance de l'État, Paris, PUF, coll. « Léviathan », 1994.

[2] Georg JELLINEK, L'État moderne et son droit, trad. Georges Fardis, Paris, Giard et Brière, 1911-1913 ; Raymond CARRÉ DE MALBERG, Contribution à la théorie générale de l'État, spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français, 2 vol., Paris, Sirey, 1920-1922.

Cette distinction devient décisive dès lors que la puissance publique ne s'exerce plus dans un espace normatif isolé. Les États restent, certes, les sujets centraux de l'ordre international ; mais ils sont liés par des engagements conventionnels, insérés dans des organisations internationales et, pour certains d'entre eux, engagés dans des processus d'intégration capables de produire des normes directement applicables dans les ordres internes. Le phénomène ne relève donc pas de la seule économie ou de la seule diplomatie : il transforme les conditions mêmes de production, de réception et d'application du droit.

La notion de mondialisation n'épuise pas ce changement, loin s'en faut. Elle désigne un ensemble de phénomènes économiques, techniques et sociaux ; l'interdépendance juridique vise quelque chose de plus précis : le fait que plusieurs ordres normatifs distincts ne peuvent plus être pensés comme des systèmes hermétiques les uns aux autres. Des normes internationales et régionales conditionnent désormais le droit national, tandis que les constitutions déterminent les procédures par lesquelles ces normes peuvent entrer dans l'ordre interne, y agir et, parfois, y prévaloir. Cette circulation transforme la fonction de la Constitution tout autant que la représentation de la souveraineté[3].

Elle devient particulièrement visible lorsqu'un même acte public est saisi, simultanément, par plusieurs niveaux juridiques. Une politique économique nationale peut être encadrée par des engagements communautaires ; une législation professionnelle peut devoir respecter un règlement régional ; une convention internationale peut nécessiter une autorisation parlementaire, être soumise à un contrôle de constitutionnalité puis, une fois ratifiée, prévaloir sur la loi. À chacune de ces étapes, l'État demeure présent, mais sa décision s'inscrit désormais dans une architecture normative qui ne procède plus de sa seule volonté unilatérale.

[3] Sur la pluralité des ordres et leur mise en relation, voir notamment Mireille DELMAS-MARTY, Le pluralisme ordonné, Paris, Seuil, 2006 ; Mireille DELMAS-MARTY, Les forces imaginantes du droit, 4 vol., Paris, Seuil, 2004-2011. L'approche retenue ici ne postule pas l'existence d'un ordre juridique mondial unifié ; elle s'intéresse aux mécanismes d'articulation entre ordres distincts.

Le continent africain offre, à cet égard, un terrain d'observation privilégié. L'Acte constitutif de l'Union africaine énonce, parmi les principes de l'Union, « l'égalité souveraine et l'interdépendance » de tous les États membres. L'association mérite qu'on s'y arrête : loin d'opposer souveraineté et interdépendance comme deux termes antagonistes, le texte les inscrit dans une même proposition normative[4].

Le même article conjugue la non-ingérence avec le droit de l'Union d'intervenir dans un État membre, sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves ; crimes de guerre, génocide, crimes contre l'humanité. Cette coexistence, à première vue paradoxale, est en réalité révélatrice : la souveraineté contemporaine, même proclamée avec force, peut être replacée dans un cadre de responsabilités collectives et de garanties supranationales sans en être contredite[5].

À l'échelle sous-régionale, l'UEMOA pousse la logique plus loin encore. Son Traité organise un ordre juridique propre, dont certains actes s'appliquent directement dans les États membres. L'article 6 du Traité modifié est sans ambiguïté : les actes arrêtés par les organes de l'Union pour la réalisation des objectifs du Traité s'appliquent dans chaque État membre nonobstant toute législation nationale contraire, antérieure ou postérieure. L'article 43, de son côté, précise que les règlements sont obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans tout État membre[6].

Le cas malien donne à cette problématique une profondeur constitutionnelle singulière. La Constitution promulguée le 22 juillet 2023 proclame l'indépendance et la souveraineté de la République, tout en réaffirmant, dans son préambule, l'attachement à l'unité

[4] Union africaine, Acte constitutif de l'Union africaine, adopté à Lomé le 11 juillet 2000, art. 4 a), texte officiel français : https://au.int/sites/default/files/pages/34873-file-constitutive_act_french-1.pdf (consulté le 20 août 2026).

[5] Acte constitutif de l'Union africaine, art. 4 g) et h). Le rapprochement de ces deux dispositions illustre le déplacement de la souveraineté d'une logique exclusivement protectrice de la compétence interne vers une logique incluant des obligations collectives.

[6] Traité modifié de l'UEMOA, art. 6 et 43. Ces dispositions sont rappelées et appliquées par la Cour de justice de l'UEMOA dans l'arrêt n° 005/2020 du 8 juillet 2020, Commission de l'UEMOA c. décision n° 19-287 de la Cour constitutionnelle du Bénin, spécialement p. 14-16, texte officiel : https://courdejusticeuemoa.org/wp-content/uploads/2024/11/Commission-contre-Decision-de-la-Cour-Constitutionnelle-du-Benin.pdf (consulté le 20 août 2026).

africaine et à la coopération sous-régionale, régionale et internationale. Plus remarquable encore, son article 180 permet à la République du Mali de conclure, avec tout État africain, des accords d'association ou d'intégration comprenant un abandon partiel ou total de souveraineté en vue de réaliser l'unité africaine[7]. La formule est forte, et elle mérite d'être prise au sérieux plutôt qu'évacuée. Le constituant affirme, d'un côté, que l'État est souverain et, de l'autre, autorise explicitement un réaménagement d'une ampleur maximale de l'exercice de cette souveraineté, au service de l'intégration africaine. Il ne faut cependant ni banaliser cette disposition ni la lire littéralement, comme si elle ouvrait une simple faculté de disparition de l'État. Elle doit être replacée dans l'économie d'ensemble de la Constitution, laquelle organise les traités, confère à certains engagements une valeur supérieure à la loi, en permet le contrôle avant ratification et affirme, sans détour, que le fondement de tout pouvoir en République du Mali réside dans la Constitution[8].

Ce faisceau de dispositions commande de déplacer la problématique classique. L'enjeu n'est plus de se demander si la souveraineté demeure intacte, au sens d'une absence totale de contraintes externes[9], mais de déterminer comment l'État organise juridiquement son insertion dans des relations normatives qui réduisent, ou transforment, sa capacité de décision unilatérale.

Il faut donc distinguer, une fois pour toutes, souveraineté et autarcie. Conclure un traité, accepter une juridiction internationale ou participer à une organisation régionale : chacun de ces actes constitue précisément l'exercice d'une compétence souveraine. Simplement, l'engagement produit ensuite des obligations qui encadrent l'action future de l'État. La tension n'oppose donc pas mécaniquement souveraineté et contrainte ; elle oppose plutôt la faculté constitutionnelle de consentir à l'interdépendance et la nécessité de

[7] Constitution de la République du Mali du 22 juillet 2023, préambule et art. 180, Journal officiel de la République du Mali, spécial n° 13, 22 juillet 2023, p. 2 et 16, texte officiel : https://sgg-mali.ml/JO/2023/mali-jo-2023-13-sp-2.pdf (consulté le 20 août 2026).

[8] Constitution malienne de 2023, art. 152, 181 à 183 et 186. L'article 152 prévoit le contrôle, avant ratification, des engagements visés à l'article 182 ; l'article 183 reconnaît aux traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve de réciprocité.

[9] Situation d'ailleurs peu compatible avec l'existence même du droit international

préserver, en aval, un noyau de maîtrise démocratique et constitutionnelle de celle-ci[10].

Cette tension engage aussi, directement, une question de démocratie constitutionnelle. Plus la décision normative se déplace vers des cadres techniques, diplomatiques ou communautaires, plus se pose la question de la participation des organes représentatifs, de la publicité de la décision, du contrôle juridictionnel et de la protection des droits. L'interdépendance ne peut être constitutionnellement légitime qu'à cette condition : demeurer soumise à des procédures de consentement, de contrôle et de responsabilité.

Dès lors, la problématique de la présente cet article peut se formuler ainsi : comment l'interdépendance croissante des ordres juridiques transforme-t-elle l'exercice de la souveraineté de l'État, et par quels mécanismes constitutionnels celui-ci peut-il organiser cette transformation tout en préservant la maîtrise de son propre ordre constitutionnel ?

L'hypothèse défendue ici est que l'interdépendance ne provoque pas la disparition de la souveraineté étatique, elle en transforme le mode d'exercice. L'État contemporain passe d'une représentation centrée sur l'exclusivité normative à une logique où il doit maîtriser l'articulation de plusieurs espaces de normativité. Cette transformation conduit à proposer, au terme de la démonstration, le concept de « souveraineté d'articulation ». Il ne s'agit pas d'une catégorie consacrée du droit positif, mais d'un outil doctrinal destiné à décrire la capacité de l'État à consentir, participer, articuler et préserver.

La démonstration suivra, en conséquence, un double mouvement. L'interdépendance juridique apparaît d'abord comme un facteur de transformation de l'État, dans la mesure où elle réduit son exclusivité normative et modifie les modalités d'exercice de sa souveraineté (I). Elle entraîne ensuite une recomposition de la fonction

[10] Hans KELSEN avait déjà contesté la représentation d'une souveraineté étatique logiquement conciliable avec une pluralité d'ordres souverains absolus. Voir Hans KELSEN, Théorie pure du droit, 2e éd., trad. Charles Eisenmann, Paris, Dalloz, 1962. Sans reprendre le monisme kelsénien, l'étude retient de cette critique la nécessité de distinguer les niveaux de validité et les modalités d'articulation des ordres.

constitutionnelle elle-même : la Constitution devient l'instrument par lequel l'État s'ouvre aux ordres juridiques externes, mais aussi l'instrument par lequel il maîtrise cette ouverture (II).

I. L'interdépendance juridique, facteur de transformation de l'État

L'interdépendance ne signifie pas que l'État aurait cessé d'exister comme ordre juridique ou comme sujet de droit international ; ce serait mal poser le problème. Elle signifie que l'exercice de ses fonctions normatives s'inscrit désormais dans un environnement où des règles produites hors de son appareil institutionnel peuvent lier ses organes, influer sur sa législation ou être directement appliquées par ses juridictions. La mutation est donc, d'abord, celle de l'exclusivité normative (A), avant d'être celle des modalités mêmes de la souveraineté (B).

A. L'érosion de l'exclusivité normative de l'État

Il convient de voir d'abord l'internationalisation croissante des sources du droit (1) avant de d'aborder l'imbrication des ordres juridiques national, régional et international (2).

1. L'internationalisation croissante des sources du droit

Dans la représentation classique de l'État légal, le droit applicable sur le territoire national procède principalement d'autorités instituées par la Constitution : celle-ci détermine les organes compétents, la procédure d'édiction des normes et les rapports de hiérarchie qui les unissent. L'internationalisation du droit ne détruit pas cette architecture ; elle lui ajoute des sources dont l'origine institutionnelle est extérieure à l'État, mais dont les effets sont susceptibles de se déployer à l'intérieur de celui-ci.

Le traité constitue le premier vecteur de cette ouverture. Par lui, l'État accepte une obligation juridique à l'égard d'autres sujets de droit international ; et dans un système constitutionnel qui reconnaît l'applicabilité interne des conventions, cet engagement produit également des effets à l'égard des autorités nationales. Il peut guider

le législateur, être invoqué devant le juge et conduire à écarter une loi incompatible. La Constitution malienne de 2023 reprend précisément ce mécanisme à son article 183 : les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque traité ou accord, de son application par l'autre partie[11]. La portée de cette disposition est double, et c'est précisément ce qui la rend intéressante : elle internationalise la hiérarchie des normes tout en constitutionnalisant cette internationalisation. Le traité ne surplombe pas la loi en vertu d'une force qui lui serait spontanément attachée dans l'ordre interne ; il ne tient sa position que de ce que la Constitution l'a voulu ainsi. L'ouverture internationale est donc, tout à la fois, une limitation du législateur et une manifestation du pouvoir constituant. Cette logique conventionnelle est cependant dépassée, et largement, dans les organisations d'intégration. Le droit de l'UEMOA ne se contente pas de créer des obligations interétatiques : il institue des organes dotés d'un véritable pouvoir normatif et organise l'intégration de leurs actes dans les ordres internes. L'article 43 du Traité distingue à cet égard les règlements, directement applicables, les directives, qui lient quant aux résultats à atteindre, et les décisions, obligatoires pour leurs destinataires[12].

La norme communautaire se distingue donc du traité international ordinaire à un double titre : son mode de production et son effet. Une fois la compétence attribuée aux institutions de l'Union, l'acte peut être adopté sans que chaque État réitère individuellement son consentement par une nouvelle ratification. C'est précisément cette autonomie fonctionnelle qui donne au processus d'intégration toute sa densité juridique. L'arrêt n° 005/2020 de la Cour de justice de l'UEMOA, rendu le 8 juillet 2020, en fournit une illustration particulièrement nette. Saisie à la suite d'une décision de la Cour constitutionnelle du Bénin relative au règlement régissant la profession d'avocat, la Cour communautaire affirme que le Traité de l'UEMOA a institué un ordre juridique propre, intégré au système

[11] Constitution malienne de 2023, art. 183, Journal officiel, préc., p. 17. Voir https://sgg-mali.ml/JO/2023/mali-jo-2023-13-sp-2.pdf.

[12] Traité modifié de l'UEMOA, art. 43. Sur les catégories d'actes et leur portée, voir également les fiches synthétiques institutionnelles de l'UEMOA relatives aux actes normatifs, e-DocuCenter UEMOA, mise à jour 2024.

juridique des États membres, et rappelle la primauté prévue à l'article 6 du Traité[13]. L'intérêt de cette décision dépasse largement le contentieux professionnel dont elle est issue. La Cour y affirme que les juridictions nationales sont des acteurs à part entière du système judiciaire de l'Union et que le mécanisme préjudiciel doit garantir l'unité d'interprétation du droit communautaire. L'interdépendance cesse alors d'être seulement normative : elle devient juridictionnelle. Le juge national reste, certes, un organe de l'État ; mais il est aussi appelé à assurer l'efficacité d'un droit dont l'interprétation ultime relève désormais de la juridiction communautaire[14]. Cette internationalisation des sources se retrouve tout autant dans la protection des droits fondamentaux. Le préambule de la Constitution malienne souscrit à la Déclaration universelle des droits de l'homme et à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, tout en réaffirmant l'engagement à respecter les droits consacrés par les traités sous-régionaux, régionaux et internationaux signés et ratifiés par le Mali[15]. Il faut cependant se garder de décrire ce mouvement comme une dépossession uniforme. La production normative internationale demeure, pour une large part, tributaire du consentement étatique : les institutions internationales tirent leurs compétences des instruments constitutifs, les organisations d'intégration restent fondées sur des traités, et les mécanismes de ratification comme de retrait demeurent des données essentielles. L'érosion de l'exclusivité ne signifie donc pas suppression de la capacité normative nationale, mais coexistence croissante de plusieurs centres de normativité. Cette coexistence oblige à abandonner une représentation trop simple de la hiérarchie des normes. Dans l'ordre interne, la Constitution conserve sa fonction de norme de compétence ; mais l'effectivité du droit applicable dépend désormais de règles issues de plusieurs ordres, dont chacune revendique parfois une forme de primauté dans son propre espace. Le problème contemporain n'est donc plus seulement vertical —

[13] CJ UEMOA, arrêt n° 005/2020 du 8 juillet 2020, Commission de l'UEMOA c. décision n° 19-287 de la Cour constitutionnelle du Bénin, p. 14-16, https://courdejusticeuemoa.org/wp-content/uploads/2024/11/Commission-contre-Decision-de-la-Cour-Constitutionnelle-du-Benin.pdf.

[14] CJ UEMOA, arrêt n° 005/2020, préc., passages relatifs au rôle des juridictions nationales et à l'obligation de renvoi préjudiciel des juridictions statuant en dernier ressort.

[15] Constitution malienne de 2023, préambule, Journal officiel, préc., p. 2. La valeur juridique exacte des dispositions du préambule doit être appréciée dans le système constitutionnel malien ; leur présence traduit, à tout le moins, une orientation d'ouverture explicite.

déterminer quelle norme est supérieure ; mais relationnel : comprendre comment plusieurs systèmes se coordonnent, se reconnaissent, se contrôlent ou, parfois, entrent en conflit[16].

2. L'imbrication des ordres juridiques national, régional et international

L'internationalisation des sources produit une imbrication des ordres, non une fusion, et la nuance est de taille. L'ordre national, l'ordre régional et l'ordre international conservent chacun des fondements, des organes et des procédures qui leur sont propres. Leur interdépendance tient à ce qu'ils se rencontrent sur des objets communs, et que leurs normes doivent être mises en œuvre par des institutions qui participent simultanément à plusieurs systèmes de légalité. L'Acte constitutif de l'Union africaine en offre une première image. L'Union poursuit des objectifs de coordination et d'harmonisation entre les communautés économiques régionales, et affirme le respect de principes communs relatifs à la démocratie, aux droits de l'homme et à l'État de droit. Elle ne se substitue pas aux ordres nationaux ; elle crée un cadre continental au sein duquel l'exercice de certaines responsabilités étatiques se trouve juridiquement orienté[17]. L'article 4 a) de l'Acte constitutif présente ici une importance conceptuelle de premier plan. En associant l'égalité souveraine à l'interdépendance, il reconnaît que la qualité souveraine des États n'exclut nullement la densité des liens juridiques qui les unissent. Le texte africain permet ainsi de rompre avec une idée reçue tenace : celle selon laquelle toute interdépendance serait nécessairement le signe d'une souveraineté dégradée[18]. La même disposition révèle toutefois les tensions propres à cette articulation. Le principe de non-ingérence protège la sphère interne de l'État ; le droit d'intervention de l'Union, dans certaines circonstances graves, en limite la portée absolue. La souveraineté s'y trouve donc à la fois

[16] Sur l'idée d'un pluralisme qui ne se résout ni dans l'unité parfaite ni dans la juxtaposition désordonnée, voir Mireille DELMAS-MARTY, Le pluralisme ordonné, préc.

[17] Acte constitutif de l'Union africaine, art. 3 et 4, spécialement art. 3 l) sur la coordination et l'harmonisation entre communautés économiques régionales et art. 4 m) sur les principes démocratiques, les droits de l'homme, l'État de droit et la bonne gouvernance.

[18] Acte constitutif de l'Union africaine, art. 4 a), https://au.int/sites/default/files/pages/34873-file-constitutive_act_french-1.pdf.

garantie et encadrée par une responsabilité continentale[19]. Dans l'UEMOA, l'imbrication est plus intense encore, car elle s'accompagne d'une primauté communautaire affirmée sans détour. L'article 6 du Traité modifié impose l'application des actes de l'Union nonobstant toute législation nationale contraire, antérieure ou postérieure. La Cour de justice en déduit un principe d'effectivité du droit communautaire qui s'impose aux autorités tant administratives que juridictionnelles nationales[20]. Le conflit survenu, en 2020, entre la Cour de justice de l'UEMOA et la Cour constitutionnelle du Bénin illustre à merveille le caractère sensible de cette imbrication. La juridiction communautaire reproche à la juridiction constitutionnelle nationale d'avoir fait prévaloir son ordre interne sans recourir au mécanisme préjudiciel, alors que l'interprétation d'un règlement communautaire était pourtant déterminante. Un tel conflit ne peut être analysé comme un simple problème de hiérarchie : il met en jeu la répartition de l'autorité juridictionnelle elle-même. Il révèle surtout une question centrale pour le constitutionnaliste : que devient la suprématie de la Constitution nationale lorsque le droit communautaire revendique une primauté sur l'ensemble des normes nationales ? La réponse, il faut le dire, varie selon les systèmes et selon les juridictions. La Cour de justice de l'UEMOA retient une conception extensive de la primauté ; les constitutions nationales, quant à elles, demeurent le fondement de la compétence des organes nationaux et peuvent contenir des principes protégés contre toute révision[21]. Cette pluralité des prétentions à la primauté conduit certains auteurs à parler de pluralisme constitutionnel, ou de pluralisme ordonné. Ces notions, développées principalement dans le contexte européen, ne sauraient être transposées telles quelles ; elles peuvent néanmoins être mobilisées, avec prudence, pour analyser l'Afrique de l'Ouest. Elles invitent, surtout, à comprendre les conflits normatifs non comme des anomalies exceptionnelles, mais comme la

[19] Acte constitutif de l'Union africaine, art. 4 g) et h). Sur le Conseil de paix et de sécurité, voir le Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002.
[20] Traité modifié de l'UEMOA, art. 6 ; CJ UEMOA, arrêt n° 005/2020, préc. La Cour rappelle que le droit de l'Union fait partie intégrante du droit en vigueur dans chaque État membre.
[21] Pour le Mali, l'art. 185 de la Constitution de 2023 protège notamment la forme républicaine de l'État, la laïcité, le nombre de mandats du Président de la République et le multipartisme contre la révision. Ces limites matérielles constituent un indice de l'existence d'exigences constitutionnelles que l'intégration ne saurait neutraliser sans poser une question de rupture constitutionnelle.

conséquence structurelle de la coexistence de plusieurs ordres juridiquement autonomes[22]. Le cas malien renforce cette observation, car il cumule plusieurs appartenances et plusieurs formes d'engagement. Son ordre juridique constitutionnel coexiste avec l'Union africaine, l'UEMOA, l'UMOA et de nombreux engagements internationaux. Le retrait de la CEDEAO, devenu effectif le 29 janvier 2025, en apporte d'ailleurs une preuve supplémentaire : l'interdépendance n'est ni uniforme ni irréversible. Un État peut se retirer d'une organisation tout en restant profondément intégré dans d'autres espaces normatifs[23]. Cette différenciation est essentielle : elle interdit d'identifier l'interdépendance à une marche linéaire, irréversible, vers la supranationalité. Les États peuvent approfondir certaines coopérations, en contester d'autres, renégocier leurs engagements ou réorienter leurs alliances. La souveraineté conserve ainsi une dimension proprement stratégique : elle permet de choisir les formes de l'interdépendance, même si chaque choix, une fois fait, produit ensuite ses propres contraintes juridiques. L'imbrication des ordres transforme donc la fonction de l'État bien plus qu'elle ne la supprime. L'État devient un point de passage entre plusieurs systèmes : il négocie les engagements, participe aux institutions, assure l'application du droit externe, adapte ses normes internes et répond politiquement de décisions dont la source peut désormais être partagée. Ce rôle de médiation annonce déjà, en filigrane, la recomposition constitutionnelle qui sera étudiée dans la seconde partie.

B. La transformation de l'exercice de la souveraineté étatique

La transformation de l'exercice de la souveraineté étatique sera traité successivement à travers l'autonomie décisionnelle à l'exercice partagé des compétences (1) et la souveraineté d'exclusivité à une souveraineté juridiquement encadrée (2).

[22] Sur le pluralisme constitutionnel européen, voir notamment Neil MACCORMICK, Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth, Oxford, OUP, 1999 ; Miguel Poiares MADURO, « Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action », in Neil WALKER (dir.), Sovereignty in Transition, Oxford, Hart, 2003. Ces références servent ici de comparaison doctrinale, non de transposition automatique au contexte africain.

[23] CEDEAO, communiqué relatif au retrait du Burkina Faso, du Mali et du Niger, retrait devenu effectif le 29 janvier 2025. Ce point est mentionné comme illustration de l'interdépendance différenciée ; il n'est pas au centre de la démonstration, qui porte principalement sur l'UEMOA et l'Union africaine.

1. De l'autonomie décisionnelle à l'exercice partagé des compétences

L'érosion de l'exclusivité normative est indissociable d'une transformation plus profonde encore : certaines compétences longtemps décrites comme les signes par excellence de l'autonomie étatique sont désormais exercées dans des cadres collectifs. La monnaie, la politique commerciale, certaines régulations économiques ou la surveillance macroéconomique en fournissent, dans l'espace UEMOA, des exemples éloquents. Il ne faut cependant pas confondre ce partage de l'exercice avec un partage de la titularité de la souveraineté elle-même. La compétence est une habilitation juridique déterminée ; elle peut être attribuée, transférée, exercée conjointement ou encadrée. La souveraineté, elle, désigne la qualité de l'État et la source ultime de son pouvoir dans l'ordre constitutionnel. Cette distinction, déjà présente chez les grands théoriciens de l'État, est précieuse : elle permet de penser l'intégration sans conclure, mécaniquement, à la disparition de l'État[24]. L'intégration monétaire ouest-africaine en offre une illustration particulièrement parlante. Une politique monétaire commune implique que des décisions déterminantes pour l'économie nationale soient prises dans un cadre institutionnel partagé. Les États membres ne cessent pourtant pas, pour autant, d'exister comme sujets souverains : ils ont organisé, par traité, l'exercice commun d'une fonction, et participent aux institutions chargées de la mettre en œuvre. Il faut alors déplacer le critère d'appréciation. Si l'État ne décide plus seul du contenu de certaines politiques, il n'en demeure pas moins souverain, dans la mesure où son engagement dans le système, les compétences attribuées et les conditions de participation reposent sur une habilitation constitutionnelle et conventionnelle. La souveraineté se manifeste donc moins dans la solitude de la décision que dans la maîtrise des conditions de l'engagement. L'article 180 de la Constitution malienne pousse ce raisonnement jusqu'à son point extrême. L'expression « abandon partiel ou total de souveraineté »

[24] Raymond CARRÉ DE MALBERG, Contribution à la théorie générale de l'État, préc. Sur les usages contemporains de la distinction entre souveraineté et compétences, voir Olivier BEAUD, Théorie de la Fédération, Paris, PUF, 2007, spécialement les analyses relatives à la répartition des compétences dans les unions politiques.

pourrait, à première lecture, passer pour un paradoxe constitutionnel : comment une Constitution qui fonde l'État souverain peut-elle autoriser l'abandon total de cette même souveraineté ? Une lecture systémique dissipe le paradoxe : la disposition doit être comprise comme une clause d'ouverture très large en faveur de l'unité africaine, et non comme une habilitation à abolir, sans procédure, les fondements constitutionnels de l'État[25]. Cette lecture s'impose d'autant plus que la Constitution comporte elle-même des limites matérielles à sa propre révision. L'article 185 soustrait notamment la forme républicaine, la laïcité, le nombre de mandats présidentiels et le multipartisme au pouvoir de révision. L'intégration ne saurait donc être comprise comme un pouvoir illimité de neutraliser ces garanties, sauf à faire disparaître la logique même de la suprématie constitutionnelle[26]. La notion d'exercice partagé permet aussi de rendre justice au rôle des institutions nationales. Partager n'est pas évincer. Le Parlement autorise certaines ratifications ; le Président négocie et ratifie ; les juridictions nationales appliquent le droit communautaire ; l'administration transpose les directives et exécute les règlements. L'interdépendance repose ainsi, très concrètement, sur des organes nationaux qui deviennent les relais d'un ordre normatif plus large. Ce phénomène soulève cependant un risque démocratique réel, qu'il serait imprudent de minimiser. Plus la décision est élaborée dans des enceintes intergouvernementales ou techniques, plus la chaîne de responsabilité tend à se diffuser. Le citoyen identifie difficilement l'autorité qui a réellement décidé ; le Parlement se trouve parfois placé devant un compromis déjà négocié ; le juge national peut se voir imposer une interprétation qui lui est extérieure. La constitutionnalisation de l'interdépendance doit donc aussi être pensée comme un effort de rétablissement de la traçabilité démocratique de la décision[27].

[25] Constitution malienne de 2023, art. 180. L'interprétation doit être conciliée avec les art. 184-186 relatifs à la révision, aux limites matérielles et au fondement constitutionnel de tout pouvoir.

[26] Constitution malienne de 2023, art. 185. Les clauses d'éternité ou limites matérielles au pouvoir de révision sont une technique classique de protection de l'identité constitutionnelle, même si leur contenu et leur justiciabilité varient selon les États.

[27] Sur le « déficit démocratique » comme problème général des gouvernances transnationales, voir Jürgen HABERMAS, La constitution de l'Europe, Paris, Gallimard, 2012. Cette référence européenne est mobilisée pour le problème théorique de la légitimation au-delà de l'État, non comme modèle institutionnel pour l'Afrique.

L'exercice partagé des compétences n'est donc soutenable qu'à une condition : demeurer accompagné de mécanismes de participation, de contrôle et de responsabilité. La souveraineté n'est pas une affaire de quantité de compétences ; elle renvoie à la capacité d'un ordre constitutionnel à encadrer juridiquement la manière dont ces compétences sont exercées avec d'autres.

2. De la souveraineté d'exclusivité à une souveraineté juridiquement encadrée

La transformation de la souveraineté peut se résumer en une formule : un déplacement de l'exclusivité vers l'encadrement. Dans une représentation absolue, être souverain signifie n'être soumis à aucune volonté supérieure. Or, dans l'ordre international contemporain, aucun État ayant contracté des obligations ne dispose d'une liberté juridique illimitée. La souveraineté ne disparaît pas pour autant ; elle coexiste, tout simplement, avec la capacité de s'obliger. Le droit international classique repose lui-même sur cette idée. Le consentement à être lié est une manifestation de l'autonomie étatique ; le principe pacta sunt servanda transforme ensuite ce consentement en contrainte. L'État est libre de conclure le traité dans les conditions prévues ; mais il n'est plus libre, une fois cela fait, de méconnaître sans conséquence l'obligation qui en résulte[28]. L'intégration régionale intensifie ce mécanisme, car l'État ne consent pas seulement à des obligations déterminées : il consent à des procédures de production future de normes. L'acte constitutif d'une organisation crée des organes susceptibles d'adopter des décisions qui lieront les États selon des procédures prévues d'avance. La souveraineté s'exerce donc aussi, et peut-être surtout, par l'acceptation d'une règle de décision collective. Ce point est décisif pour saisir la nature exacte de la contrainte communautaire. Le règlement UEMOA n'est pas ratifié, à chaque fois, par chacun des États : sa force découle du Traité, c'est-à-dire d'un acte initial de consentement constitutionnellement organisé. Le déplacement est donc temporel plutôt que substantiel : l'État consent en amont à une procédure qui réduira, en aval, son pouvoir de veto sur

[28] Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969, art. 26 : tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi. Le Mali est partie à la Convention ; la référence est utilisée ici pour rappeler la structure générale de l'engagement conventionnel.

certaines décisions. La souveraineté contemporaine doit donc être appréciée à l'aune de la qualité de cet encadrement. Le pouvoir constituant définit les conditions de l'ouverture ; le Parlement intervient lorsque la Constitution l'exige ; le juge constitutionnel doit pouvoir empêcher l'introduction d'un engagement incompatible avec la norme fondamentale ; les juridictions ordinaires assurent l'articulation des normes. L'interdépendance devient, en somme, un objet à part entière du droit constitutionnel. La Constitution malienne offre, à cet égard, une architecture remarquable. L'article 181 confie au Président de la République la négociation et la ratification des traités ; l'article 182 exige une loi pour certaines catégories d'engagements ; l'article 152, enfin, autorise leur saisine préalable par plusieurs autorités et prévoit qu'un engagement déclaré contraire à la Constitution ne peut être ratifié[29]. Ce contrôle préalable constitue un mécanisme de maîtrise particulièrement fort ; plus fort, à certains égards, que son homologue français. Contrairement au modèle français, il ne prévoit pas que la ratification puisse intervenir après révision de la Constitution ; il énonce, sans détour, qu'un engagement déclaré contraire à la Constitution ne peut être ratifié. Rien n'exclut, certes, qu'une révision constitutionnelle, si elle est possible au regard de l'article 185, intervienne ensuite et modifie le cadre de compatibilité ; mais le texte de l'article 152 protège directement la Constitution au stade même du contrôle[30]. La souveraineté juridiquement encadrée ne traduit donc pas une faiblesse de l'État, bien au contraire. Elle témoigne d'une véritable sophistication de la souveraineté : l'État accepte l'interdépendance, mais transforme cette acceptation en procédure constitutionnelle. Il ne cherche pas à supprimer toute contrainte ; il cherche à en contrôler l'origine, la portée et la compatibilité avec ses principes fondamentaux. Cette analyse conduit à une première conclusion intermédiaire, qu'il convient de fixer avant d'aller plus loin. La souveraineté ne peut plus être comprise uniquement comme une compétence de la compétence exercée dans l'isolement ; elle doit intégrer la capacité de l'État à se

[29] Constitution malienne de 2023, art. 152, 181 et 182, Journal officiel, préc., p. 15-16, https://sgg-mali.ml/JO/2023/mali-jo-2023-13-sp-2.pdf.

[30] Cette différence de rédaction avec l'art. 54 de la Constitution française mérite d'être soulignée : en France, l'autorisation de ratifier peut intervenir après révision ; au Mali, l'art. 152 formule l'interdiction de ratifier l'engagement déclaré contraire. L'articulation avec une éventuelle révision ultérieure devrait être précisée par la pratique constitutionnelle.

lier, à participer à une normativité collective et à organiser la réception de cette normativité. Le problème devient alors celui de la Constitution elle-même : comment peut-elle remplir, simultanément, une fonction d'ouverture et une fonction de protection ?

L'interdépendance transforme donc l'État sans jamais le dissoudre. Elle réduit l'exclusivité de sa production normative, multiplie les espaces de décision et conduit à l'exercice collectif de certaines compétences. Mais rien de tout cela ne se déroule en dehors de la Constitution : ces phénomènes supposent, au contraire, des habilitations, des procédures, des contrôles et des mécanismes d'articulation. La seconde mutation est ainsi celle de la fonction constitutionnelle elle-même. D'une norme principalement conçue comme clôture de l'ordre interne, la Constitution devient aussi la norme qui organise l'ouverture, et qui en fixe les limites.

II. La recomposition constitutionnelle de l'État face à l'interdépendance

La Constitution contemporaine se trouve placée au point de rencontre de plusieurs logiques, qu'elle doit tenir ensemble. Elle doit permettre à l'État de s'engager et d'intégrer les normes externes ; elle doit assurer la participation des institutions nationales ; elle doit enfin empêcher que l'ouverture ne rende inopérantes les garanties qui fondent l'ordre constitutionnel. Cette recomposition se manifeste par une fonction d'ouverture aux ordres juridiques externes (A) et par une fonction de maîtrise de l'interdépendance (B).

A. La Constitution, instrument d'ouverture de l'État aux ordres juridiques externes

L'analyse portera d'abord sur la constitutionnalisation de l'ouverture internationale de l'État (1) et ensuite sur l'articulation des normes internes, internationales et régionales (2).

1. La constitutionnalisation de l'ouverture internationale de l'État

L'ouverture internationale de l'État n'est pas un phénomène extra-constitutionnel, loin s'en faut. Dans les États de droit contemporains, les procédures d'engagement international sont encadrées par la Constitution elle-même, qui répartit les compétences entre l'exécutif et le législatif, identifie les catégories de traités soumises à autorisation et peut prévoir l'intervention du juge constitutionnel. Au Mali, la négociation et la ratification relèvent du Président de la République. L'article 181 ajoute que celui-ci est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification. La Constitution garantit ainsi une centralisation de l'information diplomatique au niveau de la présidence, tout en distinguant soigneusement les actes soumis à ratification de ceux qui ne le sont pas[31]. L'article 182 introduit, quant à lui, un correctif parlementaire bienvenu. Les traités de paix, de commerce, ceux relatifs aux organisations internationales, ceux qui engagent les finances de l'État et ceux relatifs à l'état des personnes ne peuvent être approuvés ou ratifiés qu'en vertu de la loi. La participation parlementaire ne concerne donc pas tous les engagements, mais précisément les catégories jugées suffisamment importantes pour exiger une autorisation législative[32]. La Constitution prévoit, en outre, une voie référendaire. L'article 60 permet au Président de soumettre au référendum l'autorisation de ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions. Ce mécanisme mérite qu'on s'y attarde : il reconnaît que certains engagements peuvent transformer la vie institutionnelle sans être juridiquement incompatibles avec la Constitution, et qu'une légitimation populaire directe peut, dans ce cas, être recherchée[33]. Cette architecture permet de distinguer trois degrés d'ouverture : les engagements ordinaires, relevant de la seule compétence de l'exécutif ; les engagements exigeant l'autorisation du législateur ; les

[31] Constitution malienne de 2023, art. 181.
[32] Constitution malienne de 2023, art. 182. La liste est comparable, dans son esprit, à celle de l'art. 53 de la Constitution française, même si les formulations et les systèmes institutionnels diffèrent.
[33] Constitution malienne de 2023, art. 60. La disposition associe le référendum à l'organisation des pouvoirs publics et à l'autorisation de ratification d'un traité ayant des incidences institutionnelles.

engagements à forte incidence institutionnelle, pouvant être soumis au peuple. La Constitution module ainsi, avec une réelle finesse, le niveau de consentement interne requis selon la portée de l'engagement. L'article 180 vient compléter cette architecture en fournissant un fondement spécifique à l'intégration africaine. La clause ne vise pas toute organisation internationale indistinctement, mais les accords d'association ou d'intégration conclus avec un État africain en vue de réaliser l'unité africaine. Le constituant ne se contente donc pas de tolérer l'ouverture : il l'inscrit délibérément dans une finalité politique et historique explicite[34]. La constitutionnalisation de l'ouverture emporte une conséquence doctrinale majeure : elle interdit de décrire l'intégration comme un simple recul de la Constitution devant le droit externe. Puisque l'ouverture est autorisée par la Constitution, le droit externe tient une partie de son effectivité interne de la norme constitutionnelle elle-même — et non d'une capitulation de celle-ci. Cette observation rejoint, sur ce point, l'expérience comparée française. L'article 55 de la Constitution de 1958 reconnaît une autorité supérieure à la loi aux traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés et publiés, sous réserve de réciprocité ; l'article 54 organise un contrôle préalable lorsque l'engagement comporte une clause contraire à la Constitution[35]. À partir de ce dispositif, la jurisprudence constitutionnelle française a construit une doctrine devenue célèbre, celle des *« conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale »*. Dans la décision Maastricht I du 9 avril 1992, le Conseil constitutionnel juge que les engagements portant atteinte à ces conditions exigent une révision constitutionnelle préalable à toute ratification[36].

Le droit comparé ne doit cependant pas masquer la spécificité malienne, qui est réelle. La Constitution de 2023 formule elle-même

[34] Constitution malienne de 2023, préambule et art. 180. L'unité africaine apparaît à la fois comme engagement de principe et comme base d'une faculté particulière d'intégration

[35] Constitution française du 4 octobre 1958, art. 54 et 55, textes officiels : https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006527540 et https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006527541 (consultés le 20 août 2026).

[36] Conseil constitutionnel, déc. n° 92-308 DC du 9 avril 1992, Traité sur l'Union européenne, spécialement cons. relatifs aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1992/92308DC.htm.

la possibilité d'un abandon de souveraineté en faveur de l'unité africaine, et prévoit un contrôle de conformité des engagements à la Constitution. Le modèle malien est donc particulièrement explicite dans la manière dont il fait coexister l'ouverture et la suprématie constitutionnelle. Cette coexistence transforme, en profondeur, la fonction même du constituant. Celui-ci n'est plus seulement le pouvoir qui organise les institutions internes ; il devient aussi le pouvoir qui définit les conditions d'accès de l'État à des systèmes de normativité externe. La Constitution devient ainsi, elle aussi, une norme de compétence internationale : elle détermine qui peut ouvrir l'ordre juridique, selon quelle procédure, et avec quelle intensité de contrôle.

2. L'articulation des normes internes, internationales et régionales

L'ouverture serait juridiquement incomplète sans règles d'articulation qui l'accompagnent. Dès lors que plusieurs normes peuvent prétendre régir une même situation, l'ordre constitutionnel doit déterminer comment elles se rencontrent. Le problème se présente sous plusieurs formes : rapport entre traité et loi, rapport entre droit communautaire et loi, rapport entre droit externe et Constitution, mais aussi répartition des compétences entre juges nationaux et juridictions régionales. L'article 183 de la Constitution malienne règle expressément le premier de ces rapports, en accordant aux traités et accords régulièrement ratifiés ou approuvés une autorité supérieure à celle des lois, dès leur publication et sous réserve de réciprocité. Il établit ainsi, sans ambiguïté, une hiérarchie interne entre la convention et la loi[37]. Cette règle ne résout toutefois pas, à elle seule, le conflit entre traité et Constitution. C'est ici que l'article 152 devient déterminant. Les engagements prévus à l'article 182 peuvent être déférés, avant ratification, à la Cour constitutionnelle ; celle-ci vérifie s'ils comportent une clause contraire à la Constitution, et l'engagement déclaré contraire ne peut être ratifié[38]. Le dispositif implique une priorité logique de la Constitution, du moins au moment de l'entrée de l'engagement dans l'ordre juridique. Il n'exclut pas, certes, des

[37] Constitution malienne de 2023, art. 183.

[38] Constitution malienne de 2023, art. 152. Les autorités de saisine comprennent le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale ou un dixième des députés, ainsi que le Président du Sénat ou un dixième des sénateurs.

difficultés ultérieures[39] mais il empêche, en amont, qu'un traité relevant de l'article 182 soit ratifié malgré une contrariété constitutionnelle constatée. Le droit UEMOA introduit une difficulté supplémentaire, et non des moindres. La primauté prévue par l'article 6 du Traité est formulée à l'égard de « toute législation nationale contraire », antérieure ou postérieure. La Cour de justice, dans son arrêt de 2020, en développe une conception particulièrement large, et rappelle l'obligation des juridictions nationales d'assurer l'effectivité du droit de l'Union[40]. Cette affirmation pose, frontalement, la question du niveau constitutionnel. Une juridiction communautaire peut, de son propre point de vue, revendiquer la primauté du droit communautaire ; une juridiction constitutionnelle nationale peut, du point de vue de la Constitution, considérer celle-ci comme la norme suprême de l'ordre interne. La coexistence de ces deux prétentions n'est pas nécessairement tranchée par une règle hiérarchique commune ; elle appelle, le plus souvent, des mécanismes de dialogue et d'interprétation conciliatrice. L'expérience européenne a, sur ce point, largement défriché le terrain. Le Conseil constitutionnel français a admis l'existence d'un ordre juridique de l'Union intégré à l'ordre interne, tout en maintenant fermement que la Constitution demeure au sommet de la hiérarchie des normes internes. La décision du 19 novembre 2004, relative au traité établissant une Constitution pour l'Europe, le souligne sans ambages : le traité ne transforme pas l'Union en État fédéral, et la Constitution française ne cesse pas d'occuper sa position suprême[41]. Dans le contexte ouest-africain, l'arrêt UEMOA de 2020 montre que ce dialogue juridictionnel demeure un enjeu de premier plan. La Cour communautaire insiste sur le renvoi préjudiciel, conçu comme l'outil destiné à empêcher les divergences d'interprétation et à garantir l'unité du droit de l'Union. Le juge national devient ainsi un juge de droit commun du droit communautaire, tout en restant, bien sûr, soumis à sa Constitution[42]. Cette double appartenance juridictionnelle appelle, avant tout, une

[39] Notamment lorsqu'un conflit surgit au stade de l'application
[40] Traité modifié UEMOA, art. 6 ; CJ UEMOA, arrêt n° 005/2020, préc.
[41] Conseil constitutionnel, déc. n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, Traité établissant une Constitution pour l'Europe, https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2004/2004505DC.htm. Voir aussi le commentaire officiel de la décision sur le site du Conseil constitutionnel.
[42] CJ UEMOA, arrêt n° 005/2020, préc., développements relatifs au lien organique entre la Cour de justice et les juridictions nationales et à la fonction du renvoi préjudiciel.

culture de l'articulation, plutôt qu'une logique de confrontation permanente. Le juge constitutionnel doit reconnaître la spécificité du droit communautaire lorsque la Constitution a autorisé l'intégration ; le juge communautaire doit, symétriquement, tenir compte de la structure constitutionnelle des États lorsqu'elle conditionne leur participation. L'interdépendance devient alors un exercice de fidélités normatives croisées — un art de la loyauté partagée, en somme. L'article 5 du Traité UEMOA contient, d'ailleurs, une indication précieuse en ce sens : dans l'exercice de leurs pouvoirs normatifs, les organes de l'Union favorisent, lorsque cela est compatible avec les objectifs du Traité, des prescriptions minimales et des réglementations-cadres, qu'il appartient ensuite aux États de compléter conformément à leurs règles constitutionnelles respectives[43]. La notion d'articulation permet donc de dépasser une alternative trop rigide entre primauté absolue du droit externe et fermeture constitutionnelle. Il s'agit, plus modestement mais plus solidement, de construire des mécanismes qui assurent l'effectivité des engagements tout en préservant la capacité des constitutions à encadrer la participation de l'État. Cette fonction d'articulation conduit alors, tout naturellement, à la question des limites.

B. La Constitution, instrument de maîtrise de l'interdépendance

L'accent sera mis sur Le contrôle constitutionnel des engagements et de l'intégration normative (1) et De la souveraineté d'exclusivité à la souveraineté d'articulation (2).

1. Le contrôle constitutionnel des engagements et de l'intégration normative

La constitutionnalisation de l'ouverture n'a de sens véritable que si elle s'accompagne d'un pouvoir de contrôle effectif. Une Constitution qui autoriserait l'engagement international sans prévoir aucune limite ni aucune procédure de vérification risquerait de voir son rôle réduit à une simple habilitation générale, vidée de sa substance. À l'inverse,

[43] Traité modifié de l'UEMOA, art. 5. Cette disposition montre que l'intégration n'exclut pas toute intervention normative nationale et reconnaît expressément la pertinence des règles constitutionnelles internes dans la mise en œuvre de certaines politiques.

une Constitution qui rendrait impossible toute coopération substantielle serait tout aussi inadaptée à l'interdépendance contemporaine. La maîtrise constitutionnelle suppose donc, nécessairement, un équilibre. Le contrôle préalable prévu par l'article 152 de la Constitution malienne constitue, à cet égard, le principal mécanisme juridictionnel de cet équilibre. La saisine est ouverte à plusieurs autorités politiques et parlementaires ; la Cour dispose en principe d'un délai de trente jours, ramené à huit en cas d'urgence sur demande du Président ; et l'engagement déclaré contraire ne peut être ratifié[44]. Ce contrôle remplit trois fonctions distinctes, qui se renforcent mutuellement. Il protège d'abord la suprématie constitutionnelle. Il sécurise ensuite l'engagement international lui-même, en évitant que l'État ne ratifie un texte qu'il serait juridiquement incapable d'exécuter sans méconnaître sa Constitution. Il renforce, enfin, la responsabilité des autorités de ratification, en les obligeant à confronter explicitement les engagements aux exigences constitutionnelles. Le droit comparé français illustre une tout autre technique. L'article 54 permet au Conseil constitutionnel de constater une contrariété, mais la conséquence n'en est pas une interdiction définitive : l'autorisation de ratification ou d'approbation ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution. La révision devient ainsi une procédure de choix politique, qui permet au pouvoir constituant de décider s'il accepte ou non la transformation exigée par le traité[45]. La jurisprudence de Maastricht a complété cette technique en dégageant la notion de « conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ». Le Conseil constitutionnel ne protège pas seulement les dispositions textuellement contredites ; il apprécie aussi si le traité transfert des compétences, ou en modifie les modalités d'exercice, d'une manière suffisamment substantielle pour justifier une révision[46]. La décision du 19 novembre 2004, sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe, confirme cette logique : les transferts ou modalités nouvelles d'exercice des compétences inhérentes à la souveraineté peuvent appeler une révision

[44] Constitution malienne de 2023, art. 152. Ce contrôle porte sur les engagements visés à l'art. 182 et intervient avant ratification.
[45] Constitution française, art. 54, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006527540.
[46] Cons. const., déc. n° 92-308 DC du 9 avril 1992, préc. Voir également déc. n° 92-312 DC du 2 septembre 1992 et déc. n° 97-394 DC du 31 décembre 1997 relative au traité d'Amsterdam.

constitutionnelle. Le raisonnement comparé permet ainsi de dégager une idée générale, et féconde : le contrôle constitutionnel ne vise pas nécessairement à empêcher l'intégration ; il rend visibles les seuils au-delà desquels l'intégration exige un véritable acte constituant[47].

Pour le Mali, l'article 180 invite précisément à réfléchir à ces seuils. Son ouverture très large à l'unité africaine ne peut être lue isolément ; elle doit être interprétée en relation avec les articles 152, 184, 185 et 186. La possibilité d'intégration ne saurait, logiquement, neutraliser ni les limites matérielles de révision, ni l'affirmation que tout pouvoir trouve son fondement dans la Constitution[48]. Cette lecture permet d'identifier ce que l'on peut appeler un noyau d'autonomie constitutionnelle. Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive de compétences régaliennes intangibles — l'exercice serait vain. Il s'agit plutôt d'un ensemble de conditions sans lesquelles l'État ne pourrait plus être regardé comme l'auteur constitutionnellement responsable de son propre engagement : l'existence d'institutions nationales effectives, la possibilité d'un contrôle démocratique, le respect des droits et des procédures fondamentales, la maîtrise des règles de révision. Le rôle du Parlement est, ici, absolument essentiel. L'interdépendance tend structurellement à renforcer l'exécutif, la négociation internationale étant traditionnellement gouvernementale ou présidentielle. L'autorisation législative prévue à l'article 182 réintroduit, à ce titre, une dimension représentative dans les engagements les plus importants. Elle devrait, en pratique, s'accompagner d'un accès suffisant à l'information, d'un débat public réel et d'un suivi rigoureux de l'exécution des engagements[49]. La maîtrise constitutionnelle comporte, enfin, une dimension juridictionnelle ordinaire trop souvent négligée. Une fois le traité ratifié, ou la norme communautaire rendue applicable, ce sont les juges internes qui assurent concrètement son effectivité. Leur capacité à dialoguer avec la Cour de justice de l'UEMOA, notamment par le renvoi préjudiciel, constitue une garantie précieuse de cohérence et de

[47] Cons. const., déc. n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, préc., https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2004/2004505DC.htm.
[48] Constitution malienne de 2023, art. 180, 184, 185 et 186.
[49] Sur la fonction parlementaire de contrôle de l'action gouvernementale au Mali, voir Constitution de 2023, art. 127 et 128. L'étude suggère que cette fonction pourrait être davantage mobilisée dans le suivi des engagements régionaux et internationaux.

sécurité juridique[50]. Le défi est donc moins de tracer une frontière rigide entre le national et l'externe que d'instituer des procédures capables de rendre l'interdépendance contrôlable. Le constat mérite d'être formulé sans détour : une souveraineté non contrôlée risque l'isolement ou l'arbitraire ; une interdépendance non contrôlée risque la dilution de la responsabilité politique. La Constitution doit donc maintenir un espace où les décisions d'ouverture peuvent être identifiées, discutées et, lorsqu'elles touchent au pacte fondamental, assumées au niveau constituant.

2. De la souveraineté d'exclusivité à la souveraineté d'articulation

Au terme de l'analyse, la transformation contemporaine peut enfin être formulée avec précision. L'État ne cesse pas d'être souverain parce qu'il est interdépendant ; il cesse seulement de pouvoir identifier sa souveraineté à l'exclusivité de toute décision normative. Sa souveraineté se mesure, désormais, à la manière dont il organise ses relations avec d'autres ordres et conserve la capacité constitutionnelle d'en maîtriser les conditions. Cette mutation justifie la proposition de la notion de « souveraineté d'articulation ». Il faut insister, d'emblée, sur son statut exact : il ne s'agit en aucun cas d'une expression consacrée par la Constitution malienne, par le Traité UEMOA ou par l'Acte constitutif de l'Union africaine. Il s'agit d'une catégorie analytique, proposée pour rendre compte d'une structure observable dans ces textes eux-mêmes : l'État y consent à l'ouverture, participe à des institutions communes, articule plusieurs normes et conserve des mécanismes de préservation constitutionnelle. La souveraineté d'articulation peut dès lors être définie comme la capacité constitutionnellement organisée de l'État à consentir à son insertion dans des ordres juridiques interdépendants, à participer à l'exercice commun de certaines compétences, à articuler les normes qui en résultent avec son ordre interne, et à préserver les exigences fondamentales de son autonomie constitutionnelle. Le premier élément est le consentement. Il ne s'agit pas de réduire tout le droit international au volontarisme étatique, ce serait excessif, mais de

[50] Protocole additionnel n° 1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA, dispositions sur le renvoi préjudiciel ; CJ UEMOA, arrêt n° 005/2020, préc.

constater que, dans les systèmes ici étudiés, l'entrée dans les organisations et la ratification des engagements demeurent organisées par des procédures constitutionnelles. Le consentement constitue, en ce sens, le point d'ancrage démocratique et juridique de l'ouverture[51]. Le deuxième élément est la participation. L'État ne se contente pas d'être destinataire de normes externes ; il siège dans des institutions communes, contribue aux décisions et participe à la définition des politiques. C'est précisément la participation qui distingue l'intégration organisée d'une simple soumission externe. Elle doit toutefois être suffisamment effective, sous peine de voir les normes communautaires perçues comme des contraintes totalement étrangères aux peuples des États membres. Le troisième élément est l'articulation. L'État doit construire, à cette fin, des techniques de réception, de primauté, de transposition, de renvoi préjudiciel et de contrôle constitutionnel. C'est la fonction la plus spécifiquement juridique des quatre : elle permet à plusieurs ordres de produire leurs effets sans qu'un conflit permanent ne rende l'ensemble ingouvernable. Le quatrième élément, enfin, est la préservation. Une souveraineté d'articulation qui ne conserverait aucun seuil de protection deviendrait une formule creuse, presque incantatoire. L'État doit rester capable de protéger les exigences qui fondent sa légitimité constitutionnelle : droits fondamentaux, organisation démocratique des pouvoirs, principes indisponibles au pouvoir de révision, responsabilité des institutions, et possibilité d'une décision constituante lorsque l'intégration franchit un seuil majeur[52]. Ces quatre fonctions[53] ne sont pas indépendantes les unes des autres ; elles se tiennent. Sans consentement, la participation perd sa légitimité ; sans participation, l'interdépendance devient hétéronomie ; sans articulation, les ordres entrent en conflit ; sans préservation, enfin, l'État risque de ne plus disposer des moyens constitutionnels de répondre de ses propres engagements. La notion permet aussi de distinguer la souveraineté d'articulation d'autres expressions déjà utilisées en doctrine. La « souveraineté partagée » peut suggérer une

[51] Dans le cas malien, les art. 181 et 182 organisent respectivement la négociation-ratification et l'autorisation législative de certaines catégories de traités ; l'art. 60 permet, dans certaines hypothèses, une autorisation référendaire.
[52] Pour le Mali, les art. 185 et 186 constituent des repères particulièrement importants : limites matérielles à la révision et affirmation du fondement constitutionnel de tout pouvoir.
[53] Consentir, participer, articuler, préserver

division de la titularité souveraine entre plusieurs entités ; la « souveraineté limitée » insiste sur la réduction de la liberté étatique ; la « souveraineté coopérative » souligne la nécessité d'agir avec d'autres. La souveraineté d'articulation, elle, met l'accent sur la fonction constitutionnelle qui relie plusieurs ordres entre eux et sur la maîtrise des interfaces qui les séparent[54].

Elle permet, enfin, de relire l'article 4 a) de l'Acte constitutif de l'Union africaine sous un jour nouveau. *« Égalité souveraine et interdépendance »* ne signifie pas que la souveraineté serait abolie par l'Union ; cela signifie que l'identité souveraine des États se déploie au sein d'un système où chacun dépend juridiquement de règles et d'institutions communes. La souveraineté d'articulation offre précisément une manière constitutionnelle de traduire cette coexistence. Dans l'espace UEMOA, l'enjeu est encore plus concret, presque palpable. La primauté et l'applicabilité directe imposent aux États d'accepter que certaines normes communautaires produisent effet sans reprise nationale. La souveraineté d'articulation ne conteste pas cette primauté, dans le domaine de compétence de l'Union ; elle interroge plutôt la manière dont l'État constitutionnel organise sa participation à cette primauté, dont ses juges la mettent en œuvre, et quels mécanismes permettent de traiter les hypothèses de conflit constitutionnel majeur. La Constitution malienne de 2023 constitue, à cet égard, un laboratoire particulièrement fécond. Elle combine une clause d'intégration africaine très ambitieuse, des procédures d'engagement précises, un contrôle préalable, une supériorité conventionnelle sur la loi, des limites matérielles à la révision et une affirmation forte de la Constitution comme fondement de tout pouvoir. Le mouvement qu'elle dessine n'est donc ni celui de la fermeture ni celui de l'abandon : c'est celui de l'organisation constitutionnelle de l'ouverture. La souveraineté d'articulation porte, enfin, une exigence normative qu'il ne faut pas taire. Elle suppose de renforcer la transparence des engagements, le contrôle parlementaire, l'accès au juge, la qualité du dialogue juridictionnel et la participation des citoyens aux choix d'intégration majeurs. Autrement dit,

[54] Pour une approche de la souveraineté dans les ensembles composés, voir Neil MACCORMICK, Questioning Sovereignty, préc. ; Olivier BEAUD, Théorie de la Fédération, préc. La notion proposée ici ne se confond avec aucune de ces catégories et est construite à partir du terrain africain étudié.

l'interdépendance ne doit pas seulement être juridiquement efficace ; elle doit être, tout autant, démocratiquement appropriable. Dans cette perspective, l'avenir du constitutionnalisme africain ne se joue pas dans un choix binaire entre souverainisme et supranationalité, ce serait un faux débat. Il se joue dans la capacité, bien plus concrète, à construire des institutions d'articulation : des constitutions suffisamment ouvertes pour permettre l'action collective, des juridictions suffisamment coopératives pour prévenir les conflits destructeurs, des parlements suffisamment informés pour contrôler l'exécutif, des organisations régionales suffisamment responsables pour justifier l'autorité de leurs normes. L'État souverain n'est donc pas celui qui refuse toute dépendance[55], une telle souveraineté serait le plus souvent plus fictive que réelle. Est véritablement souverain l'État qui parvient à transformer l'interdépendance de fait en interdépendance juridiquement organisée et politiquement contrôlée.

Conclusion générale

L'étude des mutations constitutionnelles de l'État dans un ordre juridique interdépendant conduit à écarter deux diagnostics symétriquement excessifs. Le premier consisterait à soutenir que la souveraineté demeure inchangée, au seul motif que les États restent formellement titulaires de la compétence de s'engager. Le second verrait, à l'inverse, dans toute norme externe une preuve du déclin inexorable de l'État. Ni l'un ni l'autre ne résiste à l'examen. Les textes et les pratiques étudiés dessinent une réalité plus complexe : l'État demeure souverain, mais les modalités de cette souveraineté se transforment. La première transformation tient à l'érosion de l'exclusivité normative. Les traités, les normes communautaires et les décisions des institutions régionales introduisent, dans l'ordre interne, des règles dont l'État n'est pas l'unique auteur. L'UEMOA illustre bien le degré élevé que peut atteindre cette intégration, par la primauté de ses actes et l'applicabilité directe de ses règlements. L'Union africaine, à un autre niveau, inscrit quant à elle l'interdépendance parmi les principes mêmes de son Acte constitutif. La seconde transformation concerne l'exercice des compétences. L'État accepte

[55] Dans un monde d'interactions économiques, sécuritaires, sanitaires et environnementales

que certaines fonctions soient coordonnées, partagées ou exercées au sein d'institutions communes. Cette évolution ne supprime pas, en elle-même, la souveraineté ; mais elle rompt définitivement avec l'image d'un pouvoir qui ne serait souverain qu'à la condition de décider toujours seul. La troisième transformation, enfin, est constitutionnelle. La Constitution n'est plus seulement la norme de clôture de l'ordre interne : elle devient une norme d'ouverture, qui autorise l'intégration, organise les traités, attribue les compétences de ratification et reconnaît des effets internes aux normes externes. Mais elle devient tout aussi bien une norme de maîtrise : elle institue le contrôle de constitutionnalité, associe le Parlement et, dans certains cas, le peuple, et protège des principes soustraits à toute révision. La Constitution malienne de 2023 condense, de manière particulièrement dense, cette dialectique. L'article 180 ouvre l'État à des accords africains d'intégration d'une ampleur exceptionnelle ; l'article 152 permet le contrôle préalable de certains engagements ; les articles 181 à 183 organisent la négociation, l'autorisation et l'autorité des traités ; les articles 185 et 186 réaffirment les limites et le fondement constitutionnel du pouvoir. Ouverture et préservation appartiennent ainsi, indissociablement, au même dispositif constitutionnel[56]. Cette architecture est ce qui permet, en définitive, de proposer la notion de souveraineté d'articulation. Elle ne désigne pas une nouvelle souveraineté détachée de l'État, mais une manière contemporaine d'exercer la souveraineté étatique : consentir à l'interdépendance, participer à l'exercice collectif de certaines compétences, articuler les normes et préserver les exigences fondamentales de l'ordre constitutionnel. La notion présente une utilité particulière pour les États africains engagés dans plusieurs niveaux d'intégration à la fois. Elle permet d'éviter une opposition abstraite, et finalement stérile, entre souveraineté nationale et unité africaine. L'intégration peut être une politique souverainement choisie ; elle ne devient toutefois constitutionnellement légitime qu'à la condition que les procédures de consentement, de contrôle et de responsabilité demeurent effectives. La souveraineté d'articulation possède donc une double dimension, descriptive et normative. Descriptive, parce qu'elle rend compte d'une imbrication déjà observable entre ordres national, régional et

[56] Constitution malienne de 2023, art. 152, 180 à 186, https://sgg-mali.ml/JO/2023/mali-jo-2023-13-sp-2.pdf.

international. Normative, parce qu'elle exige que cette imbrication soit organisée de manière à préserver la démocratie, l'État de droit, et la possibilité, pour les institutions nationales, d'assumer politiquement les engagements qu'elles ont elles-mêmes contribué à produire. Le principal défi ne réside donc pas, en fin de compte, dans l'existence même de contraintes externes, le droit tout entier n'est jamais qu'une organisation de contraintes. Il réside dans la capacité de l'État à savoir d'où elles viennent, par quelles procédures elles ont été acceptées, qui peut les contrôler, et jusqu'où elles peuvent transformer l'ordre constitutionnel sans en abolir les fondements. Dans un ordre juridique interdépendant, la souveraineté ne se mesure donc plus seulement à la quantité de décisions prises unilatéralement : elle se mesure aussi, et peut-être surtout, à la qualité des mécanismes par lesquels l'État organise la décision commune. Le pouvoir de dire non demeure important ; mais le pouvoir de dire oui, dans des formes constitutionnelles maîtrisées, l'est tout autant.

Ainsi, l'État souverain ne disparaît pas dans l'interdépendance : il se recompose. Sa souveraineté n'est plus seulement souveraineté d'exclusivité ; elle tend, de plus en plus, à devenir souveraineté d'articulation. La question constitutionnelle décisive n'est donc plus, uniquement, de savoir si l'État est souverain, mais comment il peut continuer à l'être lorsqu'il ne décide plus toujours seul.

Bibliographie sélective

1. Ouvrages et études doctrinales

- BEAUD Olivier, 1994. *La puissance de l'État*, PUF, coll. « Léviathan », Paris
- BEAUD Olivier, 2007. *Théorie de la Fédération*, PUF, Paris
- BODIN Jean, 1576. *Les Six Livres de la République*, Jacques du Puys, Paris
- CARRÉ DE MALBERG Raymond, 1920-1922. *Contribution à la théorie générale de l'État, spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*, 2 vol., Sirey, Paris
- DELMAS-MARTY Mireille, 2004-2011. *Les forces imaginantes du droit*, 4 vol., Seuil, Paris

- DELMAS-MARTY Mireille, 2006. *Le pluralisme ordonné*, Seuil, Paris
- HABERMAS Jürgen, 2012. *La Constitution de l'Europe*, Gallimard, Paris
- JELLINEK Georg, 1911-1913. *L'État moderne et son droit*, trad. Georges Fardis, Giard et Brière, Paris
- KELSEN Hans, 1962. *Théorie pure du droit*, 2e éd., Trad. Charles Eisenmann, Dalloz, Paris
- MACCORMICK Neil, 1999. *Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the Européen Commonwealth*, Oxford University Press, Oxford
- MADURO Miguel Poiares, 2003. « Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action », In : *Sovereignty in Transition*, N. WALKER (dir.), Hart Publishing, Oxford
- SCELLE Georges, 1932-1934. *Précis de droit des gens. Principes et systématique*, 2 vol., Sirey, Paris

2. Textes constitutionnels, conventionnels et communautaires

- MALI, 2023. *Constitution de la République du Mali du 22 juillet 2023*, Journal officiel de la République du Mali, spécial n° 13, 22 juillet 2023, Bamako
- FRANCE, 1958. *Constitution du 4 octobre 1958*, notamment art. 54 et 55, Paris
- UNION AFRICAINE, 2000. *Acte constitutif de l'Union africaine*, 11 juillet 2000, Lomé
- UEMOA, 1994. *Traité de l'Union économique et monétaire ouest-africaine*, 10 janvier 1994, tel que modifié le 29 janvier 2003
- UEMOA, *Protocole additionnel n° I relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA*
- CONVENTION DE VIENNE, 1969. *Convention de Vienne sur le droit des traités*, 23 mai 1969, Vienne

1. Jurisprudence et décisions

- COUR DE JUSTICE DE L'UEMOA, 2020. Arrêt n° 005/2020 du 8 juillet 2020, *Commission de l'UEMOA c.*

décision n° 19-287 de la Cour constitutionnelle du Bénin

- CONSEIL CONSTITUTIONNEL FRANÇAIS, 1992. Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992, *Traité sur l'Union européenne (Maastricht I)*

- CONSEIL CONSTITUTIONNEL FRANÇAIS, 1992. Décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992, *Traité sur l'Union européenne (Maastricht II)*

- CONSEIL CONSTITUTIONNEL FRANÇAIS, 1997. Décision n° 97-394 DC du 31 décembre 1997, *Traité d'Amsterdam*

- CONSEIL CONSTITUTIONNEL FRANÇAIS, 2004. Décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*

- CONSEIL CONSTITUTIONNEL FRANÇAIS, 2007. Décision n° 2007-560 DC du 20 décembre 2007, *Traité de Lisbonne*