

Numéro 22 - 1989

NUMERO SPECIAL

المجلة المغربية
للشؤون
والسياسة
والاقتصاد

REVUE JURIDIQUE, POLITIQUE ET ECONOMIQUE DU MAROC

Ce numéro a été publié avec
l'aimable contribution de la
Fondation Allemande
Hans - Seidel

Revue semestrielle éditée par la Faculté des Sciences Juridiques,
Economiques et Sociales de Rabat

**Les opinions exprimées dans cette revue
sont strictement personnelles à leurs auteurs.**

**Numéro du dépôt légal à la Bibliothèque Générale et Archives : 7/76
ISSN = 251 - 4761**

REVUE JURIDIQUE , POLITIQUE ET ECONOMIQUE DU MAROC

éditée par
La Faculté des Sciences Juridiques , Economiques et Sociales de Rabat

- Directeur* : Abdelaziz BENJELLOUN.
- Rédacteur en Chef* : Mohieddine AMZAZI.
- Secrétariat de Rédaction* : Hahlh EDDAQQAQ, Si Abdelaziz JAZOULI, Ahmed LAABOUDI
- Comité Scientifique* : Moulay Driss ALAOUI, Saïd BELBACHIR, Mohamed BENNANI, Mohamed BENNOUNA, Ahmed CHOUKRI, Mohamed DRISSI ALAMI, Mohamed JALAL Amal , Amal JELLAL, Omar MEKKAOU, Fathallah OUALALOU.
- Comité de Rédaction* : Mohamed Raja AMRANI, Mohieddine AMZAZI, Omar ABOUTAIB, Abdelkader BAINA, Mohamed Larbi BEN OTMANE, Driss BENALI, Mohamed BOUTATA, Abdelmounaim DILAMI, Omar MOUDDANI.

ADMINISTRATION

B.P. 721 , Boulevard des Nations-Unies - Rabat - Agdal

Abonnement annuel
(2 numéros)

Maroc	40 DH
Etranger	60 DH
Tarif Etudiant	24 DH

Modes de paiement : Virement postal ou virement bancaire C.C.P.Rabat : 45634

FACULTE DES SCIENCES JURIDIQUES, ECONOMIQUES ET SOCIALES
B.P. 721, Rabat - Agdal

Composition : *INTEK GRAPH* , 23 , impasse Moulay Rachid, Rabat, Tel : 328 33



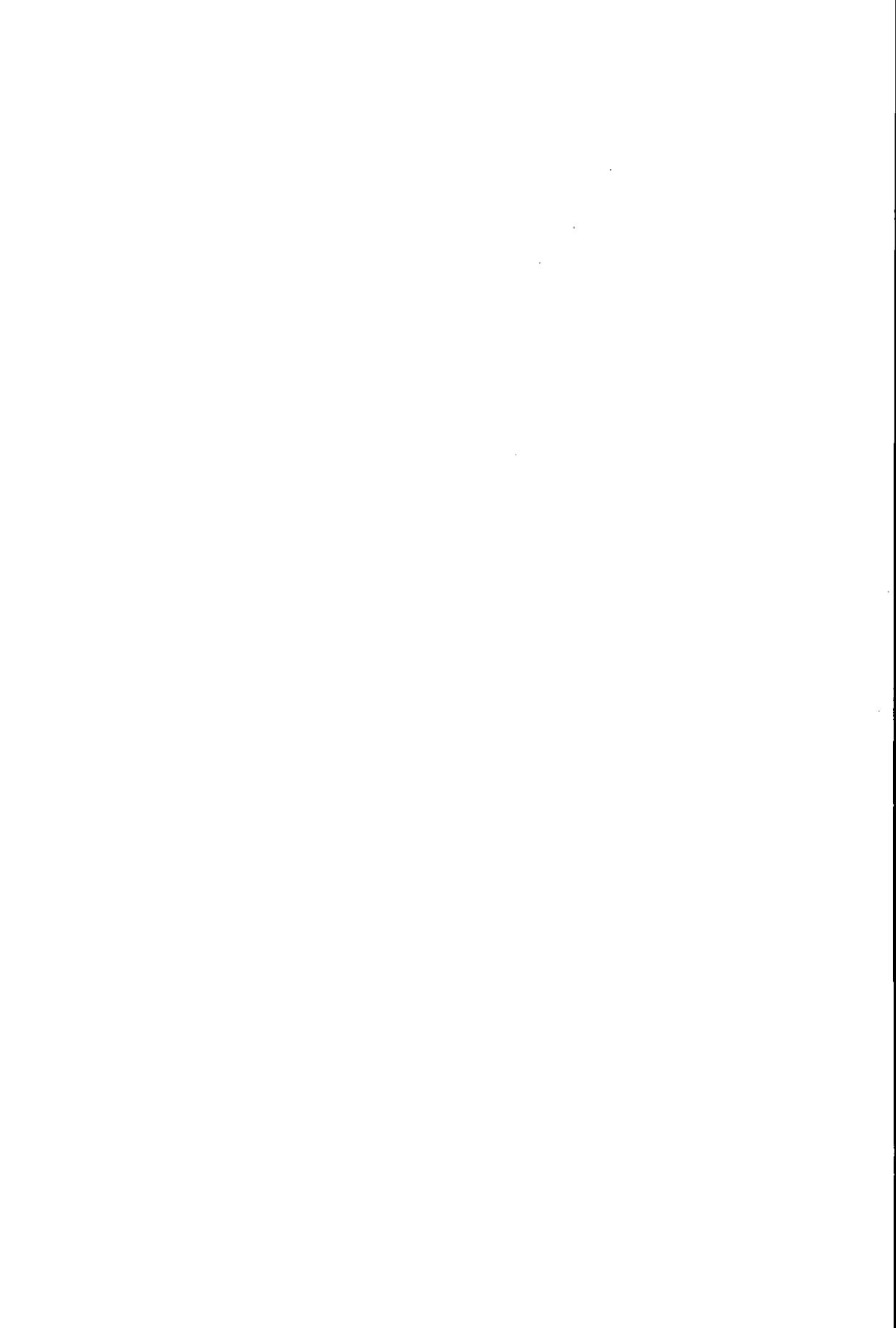
SOMMAIRE

COLLOQUE INTERNATIONAL SUR LES CONSTITUTIONS ET LOIS FONDAMENTALES EN AFRIQUE :

	Pages
Abdelaziz BENJELLOUN : Discours d'ouverture de Mr. le Doyen	7
Abdelmounaïm DILAMI : Constitutions et lois fondamentales en Afrique.....	15
Jacques. M. NZOUANKEU : La Constitution sénégalaise et la garantie de la démocratie pluraliste	23
Mohamed BERDOUZI : Constitutions et partis politiques en Afrique.	67
BIPOUN WOUM JOSEPH-MARIE : Les origines constitutionnelles du Cameroun	85
LUMANU - MULENDA BWANA N'SEFU : Le processus politique et constitutionnel de l'édification de l'Etat au Zaïre.....	109
Jean Pierre KOMBILA : Le rôle de la Constitution dans la transformation de la société et dans la constitution de l'Etat National.....	141
Babacar KANTE : Le Sénégal , un exemple de continuité et d'instabilité constitutionnelle.....	145
Messan ACOUTEY : La 3 ème République togolaise.....	161
Mohamed LAMGHARI : Constitution et démocratie consociative, exemple du système politique nigérian.....	169
Abdallah SAAF : De la Politique Constitutionnelle au Maroc	209
Cherif DIABY : Empereurs sans empire. Les pouvoirs des Présidents africains.....	217

Sidi Mohamed TOURE	: L'Union Démocratique du Peuple Malien, (U.D.P.M.), Parti unique de Droit en tant qu'institution fondamentale de la République du Mali.....	223
Mohamed BRAHIMI	: La représentation politique des intérêts professionnels	235
Richard STGWALT	: Le régime constitutionnel américain et régimes africains, remarques théoriques et comparatives.....	253
OGMA SAA YAGLA	: La notion de Président-guide et l'aménagement constitutionnel au Togo.....	263
Larba YARGA	: <<Les Proclamations ont-elles une valeur constitutionnelle. ?>>.....	281
KAMATANDA NGOY NDOUBA	: Le contrôle constitutionnel dans les Etats africains sub - sahariens-référence au Zaïre	297
Pierre François GONIDEC	: A quoi servent les Constitutions africaines ? Réflexions sur le constitutionnalisme africain	313
Frédéric KOLIE	: L'Afrique : Un territoire de crise constitutionnelle	333
Francis WOODIE VANGO	: Constitutions et lois fondamentales, quelques réflexions.....	339
Malamine KOUROUMA	: Un pari pour la démocratie africaine ou le problème de la participation des populations rurales à la vie juridique de l'Etat	347
Heinrich SCHOLLER	: Conflits fondamentaux liés à l'application des Droits de l'Homme dans la réalité africaine de la constitution	357
Jean Marc KALFLECHE	: Rapport de synthèse.....	373
Mohamed Jalal Essaid	: Discours de clôture	385

**DISCOURS D'OUVERTURE
DE
MONSIEUR ABDELAZIZ BENJELLOUN,
DOYEN DE LA FACULTE DES SCIENCES
JURIDIQUES, ECONOMIQUES ET SOCIALES
DE RABAT.**



Mesdames et Messieurs,

Dans le cadre de ses activités culturelles et scientifiques, la Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales est fière d'organiser au niveau de son département de Droit Public un Colloque International sur le thème : **"Les Constitutions et Lois fondamentales en Afrique"**.

Depuis déjà quelques années, la Faculté s'est ouverte vers le monde extérieur; tout d'abord en accueillant des professeurs associés et des praticiens confirmés pour les cours, les séminaires et travaux dirigés, ensuite, en lançant des recherches collectives ou pluridisciplinaires entre enseignants, étudiants et praticiens pour le bien de tous, (à titre indicatif, la Direction des Etudes a consacré la soutenance de 29 thèses de troisième cycle et cinq thèses d'Etat pour l'année universitaire 1986-87). Enfin, en organisant des rencontres scientifiques comme celle que vous honorez de votre présence aujourd'hui, notamment pour en citer quelques unes :

- 25 ans de Droit marocain (Mai 1981)
- L'expérience parlementaire et la pratique législative au Maroc (Mai 1984)
- Les relations Banques-Entreprises (Nov.1985)
- Les relations entre le Maroc et les U.S.A. (Avril 1987) et tout récemment : - Le régime de la retraite au Maroc.

Le colloque qui nous réunit a deux dimensions : d'une part constitutions et lois fondamentales, d'autre part la donnée territoriale ayant trait à l'Afrique.

La première dimension est bien connue pour être présentée.

Tout le monde est d'accord sur les deux conceptions de la Constitution, celle qui est juridique et porte sur les règles régissant l'organisation et la compétence des pouvoirs publics, et l'autre, qui est politique, et qui est due essentiellement aux révolutionnaires français de 1789 et confond la Constitution avec une certaine forme d'organisation politique : celle où le pouvoir est limité et où les libertés individuelles sont garanties. Convient-il de rappeler l'art. 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme : "Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a pas de Constitution"?

Tous les auteurs se réfèrent au sens formel et au sens matériel de la Constitution avec les mêmes considérations.

Quant à l'expression "loi fondamentale", elle ne diffère pas de la notion de Constitution, si ce n'est pas une résonance historique (lois fondamentales du Royaume de la France avant 1789 par exemple) ou un fondement coutumier.

La dimension africaine assignée à notre congrès se justifie d'elle-même ; elle s'impose à tout esprit scientifique qui veut découvrir des points communs ou des raccords entre des pays liés par l'Histoire, la géographie et la culture.

C'est la première fois au Maroc que l'on se penche sur le thème : "Constitutions et lois fondamentales en Afrique" ; nos hôtes sont à la hauteur pour nous permettre d'espérer de bons résultats au profit des uns et des autres.

Notre pays et le vôtre, terre africaine, arabe et musulmane, comme le définit le préambule de notre Constitution, réputée de surcroît pour son hospitalité légendaire, convient sans aucun doute pour abriter le colloque en question.

Les collègues marocains interviendront pour décrire notre régime constitutionnel qui respecte l'Etat de droit et les libertés publiques, mais permettez-moi de vous dire dès à présent que dans un sens, le Maroc, en tant qu'Etat, a toujours eu une Constitution et ce, depuis sa fondation par les Idrissides au début du 9ème siècle.

En effet, depuis cette période, le Maroc a toujours respecté le Coran et à titre complémentaire la Sounna qui contiennent un certain nombre de principes et constituent les fondements islamiques de la société politique. Ces derniers sont repris et théorisés par les publicistes musulmans, que ce soient les anciens comme A.H. El Mawardi ; (les statuts gouvernementaux ou règles de droit public et administratif du 14ème siècle) ou les modernes comme A. Moutawalli (les principes du régime politique musulman, 1978) ; A.A. EL Mawdoudi (vers la Constitution islamique, 1970) ; Ali Mansour (les bases du pouvoir et l'administration dans le droit musulman et le droit positif, 1965)...

Certes, le Coran contient bien des règles théologiques qui ne trouvent pas leur place dans nos textes constitutionnels modernes et qui ont trait à la vie privée du Musulman, à ses rapports avec son Créateur ... ; il peut alors paraître difficile d'assimiler le texte coranique à une Constitution au sens formel et strict du terme. Mais il est permis de penser surtout au sens matériel de la notion de Constitution et là, nous pouvons valablement qualifier les règles ayant trait aux pouvoirs publics et aux libertés publiques de règles constitutionnelles ; leur brassage avec d'autres lois ou principes, et leur origine divine importent peu dans la mesure où, du point de vue épistémologique, chaque donnée a sa valeur propre.

Même au sens formel, le caractère constitutionnel des règles en question n'est pas à rejeter dans la mesure où le fidèle les accepte librement en tant que telles parmi d'autres, le tout formant en quelque sorte un contrat social d'origine divine.

Les règles à caractère général son au nombre de cinq :

- Il y a d'abord la **vérité** : le Coran lui accorde une grande importance, c'est même un des noms de l'Islam :

"C'est lui qui a envoyé son Prophète avec la bonne orientation et la religion de la vérité" (Sourate XLVIII, verset 28) (.)

"Dis:

La vérité est venue, l'erreur a disparu. L'erreur doit disparaître" (Sourate XVII, verset 81) (.)

Les Musulmans , aussi bien gouvernants que gouvernés, doivent dire la vérité ; il y a là un principe qui fera sûrement du bien à nos sociétés contemporaines où la démagogie et le mensonge prévalent dans bien des secteurs...

- Deuxième loi importante : la **liberté** qui est considérée comme un des attributs naturels de la personnalité humaine. L'Islam a d'ailleurs constitué une libération de l'homme des coutumes opprimantes de l'Antiquité ; la liberté est consacrée sous ses différentes formes : - Liberté religieuse :

"Pas de contrainte en religion ! la voie droite se distingue de l'erreur" (Sourate, verset 256) (.)

- Liberté d'opinion, c'est-à-dire **liberté de penser et liberté d'expression**. Le Coran distingue l'homme des autres créatures par la pensée et la réflexion ; ce n'est pas seulement un **droit**, mais également un **devoir**.

"Voilà comment Dieu vous explique les Signes. Peut-être méditez-vous" (.) (Sourat, verset 219).

La liberté d'opinion a permis aux hommes de science musulmans de faire les grandes découvertes qui constituent le point de départ de la science moderne.

- Troisième principe fondamental : l'**égalité**

Le Coran a prôné l'égalité réelle entre les hommes et cela pour la première fois dans l'histoire de l'humanité ; il a établi une législation assez précise qui la garantit en droit et devant les charges publiques.

"Ô vous les hommes !

Nous vous avons créés d'un mâle et d'une femelle, nous vous avons constitués en peuples et en tribus pour que vous vous connaissiez entre vous.

Le plus noble d'entre vous, auprès de Dieu, est le plus vertueux" (Sourate XLIX, verset,13).

- Quatrième principe : la **justice**

Le Coran insiste sur la justice en vue de régir la société ici-bas, il lui consacre

plusieurs versets ; le Prophète ne cesse de la proclamer.

Dieu rappelle à plusieurs reprises qu'il a envoyé des Prophètes pour faire établir la justice parmi les hommes (.). L'injustice est interdite, Dieu lui-même se l'est interdite (.).

La justice est à entendre au sens plein du terme, elle concerne tout le monde y compris l'ennemi.

"Ô vous qui croyez ! Tenez-vous fermes comme témoins, devant Dieu, en pratiquant la justice, Que la "haine" envers un peuple ne vous incite pas à commettre des injustices" (Sourate V, verset 8).

La justice doit caractériser aussi bien l'individu que le corps social avec ses composantes : groupes, administration, gouvernement, tribunaux... Le gouvernement doit être le premier à pratiquer la justice, le Prophète n'a pas cessé de le rappeler toute sa vie et de dire qu'il n'y a pas de véritable Etat sans justice pour tous, que ce soient les Musulmans ou les non-Musulmans. Les juristes musulmans en ont tiré une conséquence remarquable : "l'indépendance et l'efficacité du juge".

- Enfin , 5ème et dernier principe de base : la **démocratie**. Elle est prescrite par le texte divin sous le nom de "concertation" (شورى). Même le Prophète, en tant que gouvernant, doit consulter les citoyens : l'intérêt que porte le Coran à la démocratie est tel qu'il a donné le titre concertation à un de ses chapitres (Sourate XLII). Il s'agit incontestablement d'un grand apport de l'Islam lorsque l'on remarque la période où a eu lieu la Révolution ainsi que le milieu ambiant de l'époque.

Il convient de noter qu'il s'agit d'un principe général qui n'impose aucun système à l'avance ; le Coran a laissé au peuple la possibilité de choisir les moyens institutionnels adéquats pour la gestion des affaires publiques.

La souveraineté populaire a pour seule limite de ne pas enfreindre les règles arrêtées dans le Livre Saint et encore, celles-ci sont ou générales (ou peu nombreuses en droit privé) et rappellent, du point de vue impact, les limites qui s'imposent de façon générale à nos constituants contemporains.

La démocratie islamique comporte les deux aspects bien connus : le choix démocratique des gouvernants et l'exercice démocratique du pouvoir.

Lorsque le Protectorat finit par s'établir au Maroc en 1912, il a trouvé un Etat avec une Histoire de plus de onze siècles, appliquant les règles constitutionnelles précédentes. Il a alors essayé de moderniser les structures sans pouvoir abroger les principes en question dont l'application allait fléchir avec les méfaits de l'occupation.

Au lendemain de l'Indépendance, les responsables nationaux, influencés

par l'Occident et les nouvelles idées politiques, ont adhéré au "mouvement constitutionnaliste" qui veut une Constitution écrite (texte spécial) et dès 1962 le Maroc a eu sa Constitution dans un texte solennel similaire à ceux des pays développés et de beaucoup de pays nouvellement indépendants.

Il faut observer que les principes islamiques demeurent valables ; d'ailleurs, la Constitution actuelle, comme ses devancières, le rappelle en termes clairs dès le début du préambule : "Le Royaume du Maroc, Etat musulman souverain" ; disposition qui "traduit en effet la philosophie du régime en même temps qu'elle illustre la nature du pouvoir".

Son article 6 dispose . Islam est la religion de l'Etat qui garantit à tous le libre exercice des cultes.

Lors de l'ouverture de la première session du premier parlement, S. M. le Roi rappelle que "l'Islam est la religion de l'Etat" et que "ses préceptes sacrés nous commandent de demeurer attachés aux hautes valeurs spirituelles qu'il a édictées ; les enseignements de l'Islam doivent inspirer et conditionner le comportement de chacun de nous dans la vie quotidienne".

Les principes islamiques sont d'ailleurs repris dans différents articles de la Constitution selon un moule juridique moderne ; une option est faite pour le régime parlementaire avec multipartisme et décentralisation : l'article 3 dispose: "les partis politiques, les organisations syndicales, les conseils communaux et les chambres professionnelles concourent à l'organisation et à la représentation des citoyens.

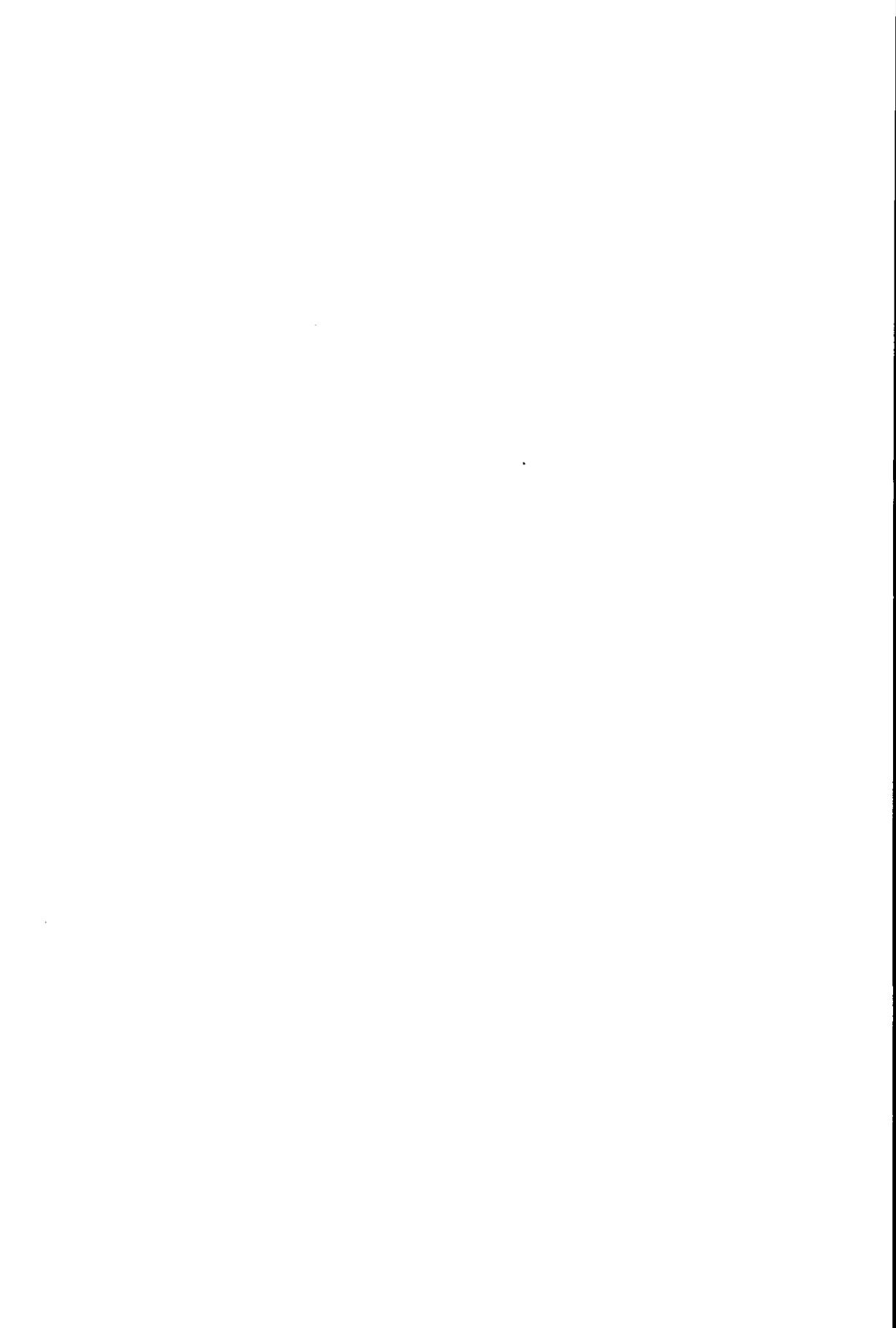
Il ne peut y avoir de parti unique".

Il convient d'observer que les règles traditionnelles sont "constitutionnalisées" dans des textes modernes sans augmenter de valeur, étant donné leur valeur intrinsèque d'origine divine et qui relève de l'essence même de la société politique, telle qu'elle est conçue par les citoyens.

Si l'on retient leur caractère constitutionnel d'origine, on sera amené à dire que le Maroc jouit depuis sa création de certaines **constantes constitutionnelles démocratiques** ou encore qu'il a deux Constitutions, l'une originelle et de source divine, l'autre complémentaire et technique, "élaborée par l'homme" pour les besoins de l'époque.

Les collègues reprendront sans aucun doute brillamment certaines des idées que je me suis permis d'exprimer brièvement lors de cette ouverture ; nous entendrons des exposés édifiants sur plusieurs de nos pays d'Afrique ; la discussion permettra de confronter les réflexions mûries des uns et des autres; je suis sûr que nous allons arriver à de bons résultats grâce au niveau scientifique des participants ainsi qu'à la teneur objective des travaux présentés.

Je vous remercie de votre attention.



CONSTITUTIONS ET LOIS FONDAMENTALES EN AFRIQUE

Abdelmounaïm DILAMI *

La grande majorité des Etats africains ont entre 20 et 30 ans d'Indépendance, soit une génération. Le phénomène du temps est accru par les phénomènes démographiques et économiques. Autrement dit, la tranche d'âge dominante qui exerce aujourd'hui dans l'Université et qui conduit l'essentiel des recherches n'a pas vraiment participé aux luttes d'indépendance ; par contre, elle a souvent été impliquée directement ou indirectement par les événements politiques d'après l'Indépendance.

Ceci ne veut pas dire qu'elle n'ait pas un comportement nationaliste ; au contraire, puisque, pour elle, la notion d'appartenance nationale est devenue un fait acquis, qui n'a plus besoin de se déterminer par des références manichéistes.

Cette rapide observation sociologique ne me paraît pas inutile dans la mesure où elle a déterminé un phénomène de "seconde génération", phénomène qui nous réunit cette semaine pour tenter de poser les analyses de Constitutions et de lois fondamentales, dans une nouvelle perspective.

Je n'ignore pas qu'il est d'usage de dire que les droits africains sont des échecs, ou des "droits-fantaisie", aux vues de toutes les entorses qui leur sont faites. Cependant, je tiens cet usage pour un rétro-raisonnement, aussi vain que celui qui nous ferait détruire les routes et fermer les usines de voitures, au nom des accidents de la circulation.

Nos universités sont encore bien jeunes et nos hommes politiques sont trop impliqués dans la vie quotidienne pour avoir le temps d'écrire et de publier suffisamment d'analyses de droit, en quantité et en qualité ; cela aurait pu constituer une forme de patrimoine commun d'enseignements et de concepts capables de cerner toutes les "curiosités" de nos vies constitutionnelles.

Cette insuffisance de capitalisation, qu'il nous importe de combler, a une conséquence déformante. Nous avons en effet une vision déformée de nos réalités constitutionnelles. Les seules sources de connaissances que nous avons

* Professeur et chef du Département de Droit Public,
Faculté de Droit de Rabat.

de nous-mêmes sont les médias modernes. Or, par nature, leur travail est de privilégier l'événement par rapport à la situation. Insensiblement, nous cédon à ce mouvement, renforcé par le fait que les rencontres inter-universitaires africaines sont rarissimes. Nous avons donc tendance à regarder comme une analyse ce qui n'est en fait que la relation d'événements émaillant nos vies constitutionnelles.

Par rapport aux grilles d'analyses classiques, ces événements nous paraissent des anomalies.

Mais ces événements sont-ils vraiment des anomalies? Ce n'est pas sûr. Peut-être expriment-ils le fait que des besoins contradictoires existent dans nos sociétés.

Nous retrouvons ici notre phénomène de seconde génération. Celle-ci n'a plus besoin de concevoir la Nation et son Indépendance, comme des notions monolithiques, excluant la diversité, au nom du fait que la diversité avait été un point d'appui de la colonisation au début de ce siècle.

Ainsi, cette deuxième génération peut-elle poser la question des besoins d'une société, elle-même envisagée dans sa diversité ?

Une constitution concrétise l'idée de droit directe d'une société. Mais lorsqu'une société est aussi diversifiée que le sont chacune des sociétés africaines en évolution rapide, où se trouve l'idée de droit?

La notion d'idée de droit dominante ou hégémonique ne convient pas.

En effet, les couches dominantes au moment de l'Indépendance ne sont plus exactement celles qui se révèlent à la faveur de la croissance économique par la suite. En outre, le développement économique et social se fait le plus souvent sur la base de pouvoirs étatiques très étendus, au point que la sociologie politique a inventé le concept de "société étatique". De cette réalité découle une autre idée de droit, différente de celle portée par les couches qui ont réalisé l'Indépendance et différente aussi de l'idée portée par les nouvelles couches apparues avec la croissance économique.

Enfin, des parties de la population échappent à la diffusion des idées dominantes ; ce sont les populations isolées géographiquement, ou marginalisées économiquement, ou bien des populations analphabètes, n'ayant accès qu'à une diffusion grossière des idées dominantes. Dans le même temps, les systèmes scolaires, pôles de diffusion primordiaux dans les pays développés, sont en quelque sorte pris de vitesse par la rapidité de l'évolution des pays du Tiers-Monde ; ils jouent donc mal le rôle de socialisateurs de la hiérarchie dominante des besoins.

En un mot, nos sociétés sont porteuses d'idées de droit, parfois contradictoires entre elles.

On pourrait penser que l'objectif de modernisation rapide soit capable, à lui seul, d'inspirer une idée de droit dominante, évidente et légitime pour tous. L'observation des transformations économiques de nos sociétés depuis 20 ans nous pousserait à accepter cette hypothèse. Or, force nous ait de constater que les objectifs de modernisation ne parviennent pas à transcender les autres besoins, sans doute parce que la diffusion des objectifs de modernisation ne parvient pas à occuper l'intégralité du champ des valeurs morales, et ce de manière uniforme dans chacune des couches de la société. La modernisation, pourtant bien réelle, ne transcende pas la diversité des attentes.

La diversité des attentes semble former une hiérarchie de besoins latents, parfois jamais exprimés clairement, mais toujours présents. Cette hiérarchie varie suivant les couches sociales, mais aussi dans le temps.

D'ordinaire, les partis politiques et les groupes d'intérêt servent de canaux d'expression et d'organes de conceptualisation de la hiérarchie des besoins, mais ce principe, qui vaut pour les pays développés, c'est à dire des pays à évolution lente, ne s'applique qu'imparfaitement à nos sociétés.

Nos sociétés évoluent rapidement mais inégalement. Aussi, les groupes d'expression des idées sont-ils pris dans un paradoxe : conceptualiser des attentes, qui font référence au passé, mais aussi conceptualiser des devenirs, c'est à dire imaginer ce que sera la société dans 5 ou 10 ans, et formuler les axes de ce projet.

Les données sociologiques et économiques de nos sociétés ont donc tendance à enfermer les groupes d'expression politique dans un mécanisme pernicieux. Pourtant, le fonctionnement fluide de nos sociétés impose de maintenir en permanence des pôles d'expression des attentes et des besoins. C'est un premier paradoxe de nos vies politiques.

Il en est un autre, concernant les besoins eux-mêmes.

On recense cinq grandes familles de besoins :

- Le besoin de sécurité des personnes et des biens ;
- Le besoin de bien-être et de développement économique ;
- Le besoin de liberté individuelle et de démocratie ;
- Le besoin de cohésion nationale ;
- Le besoin d'être rassuré devant la complexité grandissante de la vie moderne.

Ce dernier besoin peut prendre la forme du désir de retour à "l'âge d'or" ou bien du désir de dogmatisme idéologique.

Cette présentation ne constitue évidemment pas un classement, car la hiérarchie varie en permanence.

Ce qu'il faut remarquer c'est que les conditions de réalisation de ces différents besoins sont parfois contradictoires entre elles. Ainsi, le besoin de cohésion nationale et de sécurité peuvent-ils s'exprimer, en période de profonde insatisfaction, par l'appel à un pouvoir fort et autoritaire, ce qui est contradictoire avec le besoin de liberté et de démocratie.

De même, le besoin d'être rassuré devant la complexité de la vie moderne, par le désir du retour à l'âge d'or mythique, ne va pas jusqu'à se priver soi-même du bien-être moderne, ce qui constitue une autre contradiction, un autre paradoxe, entre le discours et la réalité cette fois.

Du point de vue du chercheur, quelle est la valeur de ce paradoxe entre le discours et les faits ? Il ne faut pas, à mon sens, s'arrêter à la constatation de son existence, mais plutôt rechercher à quoi sert ce comportement politique curieux, qui est à la base des décalages entre les normes juridiques et les comportements réels.

Nos lois fondamentales sont paradoxales, c'est un troisième paradoxe à relever.

- D'un côté, elles expriment de qui devrait être, c'est la notion de "droit programmatoire", et elles canalisent le projet de modernisation implicitement contenu dans le besoin de bien-être et de développement.

- D'un autre côté, elles expriment ce qui a été.

Entre les deux, il y a autant de différence qu'entre l'économie de subsistance et celle de la conquête spatiale. Cependant, le tout doit non seulement vivre harmonieusement ensemble, mais encore être capable de permettre d'élaborer des décisions collectives, reconnues comme légitimes par tous.

L'idée de droit se définit comme l'ensemble des représentations philosophiques et sociales auquel se réfère le groupe et qu'il considère comme l'expression de la justice.

Or, dans le Tiers-Monde, comme nous l'avons noté à travers deux des paradoxes de nos sociétés, seule une élite minoritaire est en mesure de conceptualiser, d'exprimer et d'expliquer sa conception de l'organisation sociale.

Qu'elle soit au pouvoir ou dans l'opposition, ou encore qu'elle se tienne en marge de la vie politique tout en étant impliquée dans l'administration générale du pays, cette élite est tournée essentiellement vers un devenir qu'elle est seule à percevoir. Elle est, par conséquent, porteuse d'une idée de droit, donc d'une hiérarchie des besoins qui est rarement celle du reste de la société.

Sur le plan de l'expression, les hiérarchies de besoins dans le reste de la société n'ont pas ou bien ont peu d'outils conceptuels d'expression. Ils se

trouvent donc marginalisés, mais sont toujours présents. Ils peuvent ainsi insensiblement s'exacerber. En l'absence d'une expression selon le mode du message idéologique clair, ils peuvent, notamment à la faveur de conjonctions fortuites, prendre des formes inattendues d'expression, quelques fois anormalement violentes eu égard aux motifs, parce que déformés par l'impossibilité de s'exprimer selon les canaux existants d'expression politique.

Ceci devrait nous amener à poser l'hypothèse de l'instabilité permanente. Or, force nous est de constater que l'instabilité n'est pas permanente. Elle existe, mais pas de façon permanente, même si la confusion entre l'événement et la situation nous pousse à sur-évaluer les phénomènes d'instabilité, ou bien à confondre des manifestations avec une révolution. Il nous faut donc analyser les mécanismes de réalisation des phases de stabilité.

Certes, nous savons peu de choses de notre histoire pré-coloniale, mais les études progressent. Elles ont fait ressortir qu'il existait des modes d'élaboration des décisions collectives reconnues comme légitimes par tous.

Très souvent, par exemple, on rencontre le système de Conseil du Trône ou son équivalent (Empire du Dahomey, Sénégal, Maroc,...) où toutes les couches professionnelles de la population étaient représentées, ou bien où les tributs sont représentés. Tous avaient la possibilité de recours à l'arbitrage du Roi et au Maroc ce mécanisme d'arbitrage a été conservé jusqu'à nos jours.

Ce mécanisme est un régulateur puissant en cas de conflit dans la détermination de la hiérarchie des besoins. Je ne suis pas certain que dans les Républiques de notre continent, il n'existe pas aussi des régulateurs, que ne décrivent pas les études de sciences politiques. Je crois plutôt qu'elles ne les décrivent pas, parce que les théories de sciences politiques, surtout de sensibilité française, n'ont pas inventé les concepts adéquats.

Ainsi, apparaît-il que les usages anciens ressurgissent dans les pratiques modernes. Ils servent de régulateurs, mais aussi ils peuvent parasiter et détourner des institutions plus modernes, dont le modèle serait importé sans adaptation.

Ce phénomène me semble signifier qu'il y a une concordance imparfaite entre la légalité et la légitimité.

Un réflexe compréhensible nous porterait à vouloir, par la contrainte si nécessaire, réconcilier les deux notions. Nous, juristes, apprécions guère ces sortes de trous dans les constructions parfaites que sont nos textes et règlements. Mais ce serait ignorer les différents paradoxes que doivent gérer et résoudre petit à petit nos sociétés.

Donc, nous sommes en présence de deux systèmes parallèles, où l'efficacité veut que nous choisissons, au coup par coup, lequel servira au mieux nos objectifs.

Les sociétés africaines sont-elles pour autant schizophrènes, en jouant ainsi sur deux tableaux?

Oui, elles le font si elles refusent de jouer au point d'encourir l'instabilité au nom de l'unicité entre la légalité et la légitimité, ou de l'unicité entre les usages traditionnels et la légalité.

Non, elles ne sont pas schizophrènes, si elles acceptent de comprendre que leur évolution passe aussi par ce double jeu.

Et même, je ne suis pas sûr que chacun d'entre nous, en tant que citoyens, s'il voulait faire son examen de conscience, ne trouverait pas qu'il se comporte aussi de cette double manière, en choisissant, quasi instinctivement, le meilleur chemin, les relations traditionnelles ou l'administration moderne, pour résoudre ses problèmes quotidiens.

Nous utilisons, donc, nous acceptons que l'on utilise, un système ou un autre. Je dois même avouer que ce colloque n'aurait pas eu lieu, s'il n'y avait pas eu cette possibilité de passer aisément d'un mode d'élaboration de la décision à un autre.

La question qui vient immédiatement après cette observation, est de savoir où se trouve le point limite, autrement dit lequel des deux systèmes est en croissance et lequel est en régression.

A ma connaissance, il n'existe pas d'étude assez fine sur une période assez longue pour nous permettre de trancher la question selon les règles de la statistique.

Mais, nous pouvons toujours raisonner à partir d'autres observations.

Les modes anciens d'élaboration de la décision sont basés sur des relations directes, personnelles, familiales, claniques avec les différents niveaux de pouvoirs. Ils supposent en outre que le niveau technologique de la société soit relativement bas et que les procédés de production, comme les biens eux-mêmes, soient simples.

Or, nous sommes de plus en plus nombreux. Autour de nous, les biens et services que nous utilisons sont de plus en plus complexes et nous sommes aussi plus instruits, donc plus capables d'user de concepts abstraits.

Le mode ancien d'élaboration de la décision perd donc de son efficacité sur un nombre de plus en plus grand de problèmes à résoudre. Progressivement, l'usage se répand de recourir de plus en plus souvent au système moderne, qui lui est une construction intellectuelle abstraite. Progressivement, la légitimité

évolue vers la légalité, au fur et à mesure que se resserre la gamme des hiérarchies de besoins autour d'une idée de droit dominante.

Ce n'est pas simple, ni même accessible d'emblée à toutes les couches de la population.

Pour conclure, je voudrais faire un petit parallèle.

Nous connaissons tous, à travers le cinéma, la progression de la fameuse "Frontière" américaine vers l'Ouest. Nous savons comment les premiers pionniers concevaient la justice. Immédiatement après, sont venus les agriculteurs et les éleveurs, qui ont tiré avec eux une autre idée de la justice, avec ses détours conceptuels, devant le juge, avant la pendaison. Personne ne songe à s'en offusquer et je crois même savoir que les Américains d'aujourd'hui en tirent de la fierté.

Certes, pour nous le problème est un peu plus compliqué car tout se passe dans le temps d'une vie d'homme. Mais je ne vois pas pourquoi nous tirerions moins de fierté.





LA CONSTITUTION SENEGALAISE ET LA GARANTIE DE LA DEMOCRATIE PLURALISTE

Jacques Mariel NZOUANKEU *

Je voudrais dès le départ résumer mon exposé, et vous le présenter sous la forme d'une carte politique du Sénégal.

Le Sénégal, Etat de l'Afrique occidentale, est un pays de 198.000 Km²; il compte environ 6 millions d'habitants. Ancien territoire français d'Outre-Mer, il a accédé à l'indépendance en 1960. Son système de gouvernement est le régime présidentiel avec un président de la République élu au suffrage universel direct pour cinq ans, doté d'importants pouvoirs, une Assemblée nationale comprenant 120 députés élus pour cinq ans; un pouvoir judiciaire comprenant des tribunaux et des cours au sommet desquels se trouve la Cour Suprême. L'Assemblée nationale ne peut pas obliger le Président de la République à démissionner et le Président de la République ne peut pas dissoudre l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, le Sénégal est une démocratie pluraliste de type occidental. En effet, il compte 17 partis politiques, à savoir un parti conservateur, onze partis qui se réclament de différentes nuances du socialisme démocratique, et cinq partis marxistes. Il existe enfin, comme dans toute démocratie, des syndicats, des journaux d'information et d'opinion, et notamment de nombreux journaux de l'opposition.

Pour comprendre les institutions politiques sénégalaises, il faut partir de deux dates charnières.

D'abord, l'année 1981. Sur le plan social, c'est l'année où les tensions sociales sont les plus vives, au point que certains observateurs pensaient que le Sénégal était au bord de la guerre civile. Au plan politique, le mécontentement était très grand, et de nombreuses forces politiques menaient leurs activités dans la clandestinité, parce que quatre partis politiques seulement étaient reconnus

* Maître de Conférences à la Faculté des Sciences Juridiques et Economiques
Cheikh Anta DIOP de Dakar.
Directeur du Centre d'Etudes et de Recherches sur la Démocratie Pluraliste dans le Tiers-Monde
(CERDET).

par le gouvernement. Au plan économique, le Sénégal était en pleine crise et les difficultés qu'il avait accumulées depuis 1973 avaient atteint un point tel que, pour en sortir, il fallait réorganiser complètement l'Etat et changer la politique économique. Pour y parvenir, le gouvernement renforce les libertés politiques en instituant le multipartisme illimité (alors qu'on aurait pu s'attendre à ce que, face à la crise, le gouvernement soit plutôt tenté de restreindre les libertés). Sur le plan économique, le gouvernement renforce les mesures d'ajustement structurel, malgré leur impopularité, prenant ainsi le risque d'ouvrir largement le débat politique au moment où la hausse des prix des produits de première nécessité rend le gouvernement impopulaire.

Ensuite, l'année 1983 est marquée par la grande révision constitutionnelle du 1er Mai. Il faut rappeler en effet qu'à l'indépendance, le Sénégal avait expérimenté, sans succès, le régime parlementaire dualiste, de 1960 à 1962. La tentative de coup d'Etat de Décembre 1962 organisée par l'ancien Président du Conseil, y avait mis fin. Le 7 Mars 1963 était promulguée la Constitution encore en vigueur aujourd'hui, instituant un régime présidentiel. Cette constitution a été modifiée à neuf reprises : le 20 Juin 1967 ; le 14 Mars 1968 ; le 26 Février 1970 ; le 19 Mars 1976 ; le 6 Avril 1976 ; le 28 Décembre 1978 ; le 6 Mai 1981 ; le 1er Mai 1983 et le 24 Mars 1984. Deux de ces révisions sont significatives de l'évolution du système politique sénégalais : le 26 Février 1970 est institué un poste de Premier Ministre entraînant un réaménagement de l'exécutif ainsi que de ses rapports avec le législatif. Le 1er Mai 1983, le poste de Premier Ministre est supprimé et c'est le retour au système initial du 7 Mars 1963.

Le système politique sénégalais est donc caractérisé par un double mouvement convergent : d'un côté, la recherche incessante d'une formule de gouvernement afin d'adapter les institutions aux conditions effectives de l'exercice du pouvoir. De ce point de vue, le système politique sénégalais s'apparente, sur de nombreux points, au régime présidentiel. D'un autre côté, le souci de démocratiser les institutions et de consolider le pluralisme idéologique; c'est ce qui confère au Sénégal, de manière incontestable, le caractère d'une démocratie pluraliste.

I. UN REGIME PRESIDENTIEL.

On peut utilement comparer la révision constitutionnelle du 1er Mai 1983 à celle du 26 Février 1970 : en 1970, il s'agissait de **déconcentrer** le régime présidentiel institué en 1963 par la création d'un poste de Premier Ministre et par suite de responsabiliser les ministres qui cultivaient l'esprit de "poncepilatisme" en cherchant à se décharger de leurs responsabilités sur le Président de la République ; il s'agissait aussi de mettre le Chef de l'Etat à l'écart des contingences de la politique quotidienne afin de lui permettre de garantir dans

la durée l'indépendance de la Nation. En 1983, c'est exactement de l'inverse qu'il s'agit. L'objectif, c'est de restaurer le régime présidentiel de 1963. "Le gouvernement qui a la charge de conduire la politique de renouveau en cette période particulièrement difficile, doit être en mesure de remplir sa mission avec encore plus d'efficacité, de rapidité et de simplicité. De ce point de vue, il s'avère nécessaire qu'il agisse sous l'autorité directe du Chef de l'Etat ... Le moment est donc venu de procéder à des changements institutionnels devant permettre au Chef de l'Etat de diriger, d'animer et de contrôler directement l'Administration" (Message du Président de la République à l'occasion de la Fête Nationale du 4 Avril 1983).

Cette déclaration confirme la volonté de restaurer le régime présidentiel institué le 7 Mars 1963. On donne ici au régime présidentiel et plus loin au régime parlementaire le sens qu'ils ont dans la doctrine du droit constitutionnel occidental. Sous cet aspect, le cadre de la classification des régimes politiques c'est la **démocratie pluraliste, la séparation des pouvoirs**. Lorsqu'on se situe dans ce cadre-là, le régime présidentiel est celui qui consacre l'indépendance juridique des trois pouvoirs : exécutif, législatif et judiciaire, et le régime parlementaire est celui qui institue la dépendance réciproque de l'exécutif et du législatif en prévoyant la possibilité pour l'exécutif de dissoudre le parlement ou l'une de ses chambres, et la faculté pour le parlement de provoquer la démission du gouvernement. Les tentatives théoriques pour dépasser cette définition que l'on considère à tort comme simpliste se heurtent à des obstacles insurmontables tenant au fait que l'on veut introduire ces qualifications juridiques dans les régimes non démocratiques. Or, dès lors que l'on sort du cadre dans lequel ces régimes ont vu le jour en Occident, il faut forger des nouvelles typologies pour qualifier les systèmes politiques. Les notions de régime présidentiel et de régime parlementaire supposent implicitement, mais **nécessairement**, le pluralisme politique et la séparation des pouvoirs. En l'absence de ces éléments qui constituent les fondement mêmes de la démocratie libérale, ces notions perdent toute signification juridique et politique.

Le Sénégal ayant opté pour la démocratie pluraliste, on peut analyser ses institutions par références aux notions classiques de régime présidentiel et de régime parlementaire. Il apparaît alors que la révision constitutionnelle du 1er Mai 1983 tend à supprimer la constitution parlementaire introduite en 1970 et à restaurer le régime présidentiel de 1963. Il s'agit alors de déterminer la portée réelle de cette restauration.

Deux grands principes dominent le système actuel institué en 1983 :

- Le recentrage du pouvoir présidentiel,
- La recherche d'un nouvel équilibre entre les pouvoirs publics.

A. LE RECENTRAGE DU POUVOIR PRESIDENTIEL

Dans son message à la nation à l'occasion de la Fête Nationale du 4 Avril 1983 (dont le texte intégral est reproduit dans la RIPAS n°s 6-7, Janvier - Juin 1983, pp 1-7) le Président de la République devait préciser les objectifs de la réforme envisagée : permettre au gouvernement de "remplir sa mission avec encore plus d'efficacité, de rapidité et de simplicité" et pour cela, placer son action "sous l'autorité directe du Chef de l'Etat" ; "permettre au Chef de l'Etat de diriger, d'animer et de contrôler directement l'administration". Pour atteindre ces objectifs, il est nécessaire de supprimer le poste de Premier Ministre étant bien entendu que "cette opération de recentrage", qui restaure le régime présidentiel, "est parfaitement compatible avec notre volonté, par ailleurs affirmée, de décentralisation et de déconcentration".

Suppression du poste de Premier Ministre, contrôle directe de l'Administration, tels sont les moyens par lesquels la nouvelle Constitution renforce le pouvoir présidentiel.

1. La suppression du poste de Premier Ministre et ses conséquences.

Dans le système de 1970, l'article 43 était pour ainsi dire l'un des piliers de la Constitution. Il prévoyait que le Président de la République nomme le Premier Ministre et met fin à ses fonctions et en tirait les conséquences quant à la démission collective du gouvernement. Le nouvel article 43 de la Constitution supprime la fonction de Premier Ministre. Il est ainsi conçu : "Le Président de la République est assisté par les ministres et secrétaires d'Etat choisis et nommés par lui. Il fixe leurs attributions et met fin à leurs fonctions". L'alinéa 2 du même article dispose : "les ministres et secrétaires d'Etat sont responsables devant le Président de la République". L'expression de gouvernement disparaît désormais de la Constitution et la modification de certaines dispositions n'a eu pour objet que de supprimer cette institution : c'est le cas pour l'article 5 qui supprime le gouvernement comme institution de la République ; il en va de même de l'intitulé du Titre III désormais libellé "Du Président de la République", l'expression "et du gouvernement" ayant disparu, ainsi que de l'article 57, dernier alinéa, qui ne compte plus le gouvernement au nombre d'institutions que la Cour Suprême assiste et de l'article 88 qui ne compte plus le gouvernement au nombre d'institutions que le Conseil Economique et Social assiste. Dans d'autres articles, l'expression "les membres de gouvernement" est remplacée par celle de "ministres et secrétaires d'Etat" (articles 43, 44, 45, 70, 71, 74, al. 2 et 3 et 87, al. 2).

Bien évidemment, ces modifications de forme sont secondaires si on les compare aux modifications de fond qu'entraîne la suppression de la fonction de Premier Ministre. Ces modifications de fond se présentent comme deux types de conséquences de la suppression du poste de Premier Ministre : d'abord des conséquences indirectes pour les dispositions relatives à l'élection du Président de la République ; ensuite des conséquences directes pour celles relatives à son statut ainsi qu'à ses nouvelles attributions politiques.

a) Les conséquences indirectes : l'élection du Président de la République

Les dispositions de la nouvelle loi constitutionnelle relatives à l'élection du Président de la République ne constituent que des conséquences indirectes de la suppression du poste de Premier Ministre. Dans le contexte du multipartisme intégral qui est celui du Sénégal, le constituant a voulu préciser sur différents points les règles du choix du Chef de l'Etat. Ces précisions s'imposaient d'autant que l'élection du Chef de l'Etat au suffrage universel constitue un élément fondamental du régime présidentiel. Elle est même considérée par certains auteurs comme le critère même du régime présidentiel.

Les dispositions concernées sont les nouveaux articles 24 à 30 de la Constitution qui décrivent dans leur ordre logique les opérations aboutissant à l'élection et à l'entrée en fonctions du Président de la République : délai de dépôt des candidatures au greffe de la Cour Suprême (article 24) ; établissement et publication de la liste des candidats par la Cour Suprême (article 25) ; date de déroulement du scrutin (article 26) ; contrôle, par la Cour Suprême, de la régularité de la campagne électorale et de l'égalité des candidats pour l'utilisation des moyens de propagande (article 27) ; majorité requise pour l'élection du Président et réglementation des deux tours de scrutin (article 28) ; contentieux de l'élection présidentielle (article 29) et conditions d'entrée en fonction du Président nouvellement élu (article 30). Les innovations ainsi intervenues portent sur deux principaux points :

- **D'abord, la computation des délais est précisée par les articles 24, 25 et 29.** La révision intervenue a eu pour objet de préciser que les délais fixés par ces articles sont des délais francs : les candidatures doivent être déposées au greffe de la Cour Suprême **30 jours au moins et 60 jours francs au plus** avant le premier tour (article 24) ; la Cour Suprême arrête et publie la liste des candidats **29 jours francs** avant le scrutin ; les contestations de l'élection doivent être faites dans les **5 jours francs** suivant la clôture du scrutin, et en cas d'annulation, un second tour de scrutin est organisé dans les **21 jours francs** qui suivent.

Cette précision était utile. En effet, lors des élections générales du 27 Février 1983, une controverse s'était engagée entre le gouvernement et un parti

d'opposition sur la date limite de dépôt des candidatures pour l'élection des députés. Selon l'article L 145 du Code électoral, ces candidatures doivent être déposées au Ministère de l'Intérieur **50 jours au moins** avant la date du scrutin par le mandataire du parti qui a donné son investiture. Le Ministère de l'Intérieur avait à juste titre fixé la date limite sans tenir compte du caractère franc du délai puisque le Code électoral ne l'imposait pas. La date limite avait ensuite été modifiée, semble-t-il sur avis de la Cour Suprême qui, elle, l'avait calculée comme si les délais prévus par le Code électoral étaient des délais francs. Le Mouvement Républicain Sénégalais (MRS) en avait alors tiré argument pour soutenir que la date limite initialement fixée au 8 Janvier 1983 ayant été avancée au 7 Janvier 1983, il était pris de court par le changement ainsi intervenu et ne pouvait pas, de ce fait, déposer dans le délai sa liste de candidatures.

Or, c'est un principe certain de droit que le caractère franc des délais ne se présume pas, et ne peut résulter que d'un texte. C'est ce qui explique, en partie, la nouvelle rédaction des articles constitutionnels où il est désormais précisé que les délais institués sont francs (articles 24, 25, 26, 29 et 61). Ces dispositions concernent certes l'élection présidentielle, mais il faut admettre qu'elles s'étendent également aux élections législatives d'autant que, si la réglementation des délais en ce qui concerne les élections législatives ne figure pas dans la Constitution, c'est que le constituant a voulu alléger celle-ci de ces détails qui trouvent normalement leur place dans le Code électoral ; celui-ci se trouve donc implicitement abrogé, ou complété dans celles de ses dispositions relatives à la computation des délais.

- **Ensuite, l'organisation et le déroulement du scrutin.**

Les articles 26, 27, 28 et 30 innove sur deux points :

° **La possibilité d'élections présidentielles anticipées.** Avant la suppression du Poste de Premier Ministre, il était juridiquement impossible d'organiser par anticipation l'élection du Président de la République. L'ancien article 35, al. 2, faisait en effet obligation au Premier Ministre d'achever le mandat légal du Président qu'il remplaçait en cas de démission, décès, ou empêchement définitif. En cas de décès, démission, ou empêchement définitif du nouveau Président, il serait lui-même remplacé par le Premier Ministre qu'il venait de nommer. Dans ce système, l'élection du Président de la République n'avait lieu, dans tous les cas, qu'à l'expiration du mandat de cinq ans.

Désormais, l'élection par anticipation du Président de la République est possible. C'est ce que prévoit le nouvel article 26 de la Constitution. Elle a lieu dans les soixante jours francs de la vacance de la Présidence de la République par démission, empêchement définitif ou décès. On peut rapprocher l'élection anticipée et l'organisation de nouvelles élections du Président de la République

prévue à l'article 30 de la Constitution, au cas où le Président élu décède, se trouve définitivement empêché, ou renonce au bénéfice de son élection avant son entrée en fonction. Le nouvel article 30 de la Constitution dispose que dans ce cas, "il est procédé à de nouvelles élections dans les conditions prévues à l'article 26".

La rédaction de cet article 30 est critiquable. En effet, l'article 26 auquel il renvoie et qui ne comporte qu'un seul alinéa concerne deux hypothèses, celle dans laquelle l'élection présidentielle intervient à l'expiration du mandat du Président de la République en fonction ; dans ce cas, elle a lieu 45 jours francs au plus et trente jours francs au moins avant la date de l'expiration dudit mandat; et celle de l'élection anticipée suite à la démission, au décès ou à l'empêchement définitif du Président, et dans ce cas l'élection a lieu dans les soixante jours de la vacance de la Présidence. En renvoyant à l'article 26 sans autre précision, l'article 30 ne permet pas de déterminer si le délai du scrutin qu'il organise est celui applicable à l'expiration normale du mandat présidentiel ou à la vacance de la Présidence de la République. Il résulte des travaux préparatoires de la loi n° 83-35 du 1er Mai 1983 portant révision constitutionnelle, et notamment de son exposé des motifs que le constituant visait dans ce cas-là le délai de 60 jours francs applicable en cas de vacance de la Présidence de la République. De plus, il faut reconnaître certes que l'interprétation utile de l'article 30 rapproche les dispositions concernées de celles de la vacance réglementée dans le cadre de l'article 26. Mais l'article 30 aurait gagné en clarté s'il avait clairement indiqué que dans l'hypothèse qu'il envisage, il est procédé à de nouvelles élections dans les 60 jours. Ou alors il suffisait de prévoir deux alinéas à l'article 26, le premier concernant le délai de l'élection à l'expiration normale du mandat de cinq ans, et le second relatif au délai de l'élection en cas de vacance de la Présidence de la République pour les causes précitées ; l'article 30 aurait alors tout simplement renvoyé à l'alinéa 2 de l'article 26.

°- **La majorité requise pour être élu Président de la République.**

L'ancien article 28 prévoyait que pour être élu au premier tour, le candidat à l'élection présidentielle devait obtenir la majorité absolue des suffrages exprimés représentant au moins le tiers des électeurs inscrits. Il y avait donc ballottage si aucun candidat ne remplissait cette double condition. L'objectif de ce texte, c'était d'assurer au candidat élu une autorité incontestable, ainsi qu'une large assise populaire ; cela évitait l'élection d'un Président qui ne représenterait en fait que la moitié de l'électorat, ce qui psychologiquement entraînerait la coupure de la nation en deux.

La révision du 1er Mai 1983 allège ces conditions ; désormais, il suffit au candidat, pour être élu au 1er tour, d'obtenir la majorité absolue des suffrages exprimés ; on n'exige plus de lui que cette majorité absolue représente au moins le tiers des électeurs inscrits.

L'exposé des motifs de la loi constitutionnelle justifie cette réforme par des arguments qui ne sont pas convaincants. Le premier argument consiste en ce que la disposition supprimée est "très inhabituelle pour l'élection présidentielle" ; or, de ce qu'une disposition est inhabituelle, il n'en résulte pas nécessairement qu'elle doive être écartée. L'élection simultanée, le même jour, du Président de la République et des députés à l'Assemblée nationale est très inhabituelle en droit constitutionnel comparé ; et cependant elle est consacrée par le droit sénégalais. Le second argument consiste en ce que la disposition supprimée risquait "d'encourager l'abstentionnisme au premier tour et d'affaiblir l'autorité du Président de la République et des députés à l'Assemblée nationale est très inhabituelle en droit constitutionnel comparé ; et cependant elle est consacrée par le droit sénégalais. Le second argument consiste en ce que la disposition supprimée risquait "d'encourager l'abstentionnisme au premier tour et d'affaiblir l'autorité du Président de la République contraint à subir un second tour bien qu'il ait obtenu la majorité absolue des suffrages au premier tour". Il n'est pas sûr que la suppression de la disposition dont il s'agit constitue une arme efficace contre l'abstentionnisme ; en effet , ce phénomène pourra toujours se manifester au premier tour et la majorité absolue obtenue par le candidat élu pourrait ne représenter que le tiers des électeurs inscrits. L'autorité d'un tel candidat serait de toute manière affaiblie. Le texte antérieur à 1983 avait au contraire l'avantage de donner aux partis politiques présentant des candidats à l'élection présidentielle le prétexte légitime de se mobiliser pour assurer à leurs candidats une victoire incontestable.

b) Les conséquences directes : le statut et les attributions politiques du Président de la République.

La suppression de la fonction de Premier Ministre entraîne deux séries de conséquences directes :

- **La première** concerne le remodelage du statut du Président de la République et notamment sa suppléance et son intérim.

La suppléance est la procédure par laquelle le Chef de l'Etat est remplacé en cas de vacance de la Présidence de la République. Cette suppléance est organisée par les nouveaux articles 33, 34 et 35 de la Constitution. Quatre faits-condition peuvent provoquer la vacance de la Présidence de la République et déclencher les mécanismes de la suppléance : la démission, le décès, l'empêchement provisoire et l'empêchement définitif.

Dans son projet de loi constitutionnelle, le gouvernement avait proposé que la suppléance du Président de la République soit assurée par le Président de l'Assemblée Nationale, et au cas où celui-ci serait lui-même empêché, par le premier des ministres dans l'ordre de leur nomination (article 33 du projet gouvernemental). En outre, l'article 35 du même projet prévoyait que l'empêchement du Président de la République et éventuellement celui des personnes appelées à le suppléer seraient constatés par la Cour Suprême, mais ne produiraient leurs effets qu'après un vote par l'Assemblée Nationale qui se réunirait alors de plein droit, vote acquis à la majorité des deux tiers des membres la composant.

Le gouvernement devait renoncer à cette dernière procédure, semble-t-il, en raison de l'avis contraire de l'Assemblée Générale Consultative de la Cour Suprême qui aurait estimé que l'arrêt par lequel la Cour Suprême constate l'empêchement est un acte juridictionnel opposable "erga omnes" et qui, de ce fait, n'aurait pas besoin du vote de l'Assemblée nationale pour produire ses effets.

Cette argumentation n'est pas convaincante. D'abord le projet du gouvernement ne visait pas à soumettre l'arrêt de la Cour constatant l'empêchement à la sanction de l'Assemblée nationale ; il s'agissait d'organiser deux garanties parallèles pour assurer la régularité de l'empêchement : un contrôle juridictionnel exercé par la Cour Suprême et un contrôle politique confié à l'Assemblée Nationale. Ensuite, la Cour Suprême ne doit pas perdre de vue que l'acte juridictionnel est un acte d'exécution de la loi, et qu'il n'existe pas dans l'Etat d'autorité juridiquement supérieure au parlement et à la loi qu'il élabore. L'intervention de la Cour dans une matière déterminée ne préjuge nullement des compétences du parlement dans les lois, qui s'imposent de manière absolue au juge, peuvent, le cas échéant, contrevenir aux décisions juridictionnelles.

Le mécanisme de la suppléance proposé par le gouvernement dans l'article 33 de son projet devait être modifié par un amendement des députés. Par suite, le texte définitif promulgué prévoit que la suppléance est exercée par le Président de l'Assemblée Nationale, et, au cas où il serait lui-même empêché, par l'un des vice-présidents de l'Assemblée Nationale, dans l'ordre de préséance.

Dans la pratique, la procédure sera la suivante :

° En cas de démission, le Président de la République saisit la Cour Suprême qui le constate. Le Président de l'Assemblée Nationale assure alors la suppléance, et de nouvelles élections sont organisées dans les 60 jours qui suivent. Si, avant l'organisation des dites élections, le Président de l'Assemblée

nationale décide à son tour de démissionner, il saisit lui-même la Cour Suprême qui constate sa démission et la suppléance est alors exercée par le premier vice-président de l'Assemblée Nationale. Cette procédure serait recommencée, le cas échéant, pour permettre à l'un des vice-présidents de l'Assemblée nationale, dans l'ordre de préséance, d'assurer la suppléance du Président de la République.

° **En cas d'empêchement provisoire et définitif, et en cas de décès** du Président de la République, le Président de l'Assemblée Nationale saisit la Cour suprême qui le constate. Il assure la suppléance et de nouvelles élections sont organisées dans les 60 jours francs qui suivent. Au cas où le Président de l'Assemblée Nationale, était empêché ou décédait, l'un des vice-présidents de l'Assemblée nationale dans l'ordre de préséance, le ferait constater par la Cour Suprême et assurerait alors la suppléance du Président de la République. Il faut cependant remarquer que la Constitution n'est pas suffisamment précise sur le régime de l'**empêchement provisoire**. L'ouverture d'un tel empêchement est constatée par la Cour Suprême selon la même procédure que celle applicable à l'**empêchement définitif** ; toutefois la Constitution n'indique pas comment sera constatée la **fin** de l'**empêchement provisoire**.

°- **A l'expiration du mandat du Président de la République, aucune suppléance n'est organisée** ; les élections ont lieu 45 jours francs au plus et 30 jours francs au moins avant la date de l'expiration du mandat du Président de la République en fonction (article 26). Celui-ci **reste en fonction** jusqu'à l'installation de son successeur. Toutefois, on peut imaginer que l'expiration du mandat coïncide avec la survenance d'un fait-condition justifiant l'exercice de la suppléance, et notamment avec l'**empêchement provisoire**, l'**empêchement définitif** ou le décès du Président de la République. Bien que la Constitution ne le précise pas, il faut admettre que ce sont les règles de la suppléance qui vont jouer et les élections devront être organisées dans les 60 jours francs qui suivent.

°- Enfin, lorsque le Président nouvellement élu **décède**, se trouve définitivement empêché ou renonce au bénéfice de son élection **avant son entrée en fonction**, ce sont les règles de la suppléance qui jouent et de nouvelles élections sont organisées dans les 60 jours francs qui suivent. (article 30, 2ème alinéa).

Dans toutes les hypothèses, les pouvoirs du suppléant sont limités par l'article 34 de la Constitution ; il ne peut ni présenter un projet de loi au référendum (article 46), ni entreprendre une révision constitutionnelle (article 89).

L'intérim du Président de la République s'ouvre en cas d'absence. Il est alors assuré par les ministres et secrétaires d'Etat à qui le président peut déléguer certaines de ses compétences en vertu de l'article 44 de la Constitution. Cet article 44 est certes applicable d'une manière générale et il n'est pas nécessaire que le Président soit absent pour être fondé à déléguer ses pouvoirs. Toutefois, en cas d'absence, c'est ledit article 44 de la Constitution qui constitue le fondement juridique de l'intérim.

Cet article 44 est en principe complété par un décret.

Ainsi, avant la révision constitutionnelle du 1er Mai 1983, il était complété par le décret n° 73-571 du 16 Juin 1973 **relatif à l'intérim du Président de la République**, complété lui-même par le décret n° 77-702 du 10 Août 1977. Ce décret prévoyait qu'en cas d'absence du Président, prévu par l'article 33 de la Constitution, l'intérim est assuré par le Premier Ministre désigné par décret. En cas d'urgence ou de grave nécessité, le Premier Ministre ou le Ministre de l'Intérieur pouvait prendre cinq types de mesures : signature de tous décrets, réglementaires ou individuels ; convocation du Conseil de cabinet, du Conseil supérieur de la défense nationale du Conseil supérieur de la magistrature ou du Conseil économique et social ; convocation de l'Assemblée nationale en session extraordinaire ; dépôt de projets de lois ou d'amendements ; demande de nouvelle délibération ; promulgation des lois, et saisie de la Cour Suprême en vue de la déclaration de conformité à la Constitution des lois organiques.

Ce décret a été modifié par le décret n° 83-462 du 1er Mai 1983 **organisant l'intérim du Président de la République** (JO n° 4946 du 1er Mai 1983, pp. 367-368). Ce décret désigne nommément M. Moustapha NIASSE, Ministre d'Etat chargé des affaires Etrangères, comme chargé de la coordination de l'action des ministres et secrétaires d'Etat en cas d'absence du Président de la République. L'intérimaire, qui dispose alors du Secrétariat Général de la Présidence de la République, prend "toutes décisions dans le cadre des affaires courantes et urgentes" ; toutefois les actes ci-après lui sont interdits : la promulgation des lois, la signature des ordonnances et des décrets, l'exercice du droit de grâce, le recours au référendum et l'initiative de la révision constitutionnelle. Bien que le décret ne le précise pas, l'intérimaire ne pourrait pas recourir aux pouvoirs exceptionnels de crise de l'article 47 de la Constitution, puisque l'exercice de ces pouvoirs suppose nécessairement l'édition de décrets et autres mesures réglementaires qui ne rentrent pas dans sa compétence.

- La seconde série de conséquences directes de la suppression du poste de Premier Ministre concerne l'accroissement des attributions politiques du **Président de la République**.

Le nouvel article 92 de la Constitution transfère au Président de la République les compétences attribuées au Premier Ministre par les dispositions réglementaires ou législatives en vigueur, et tant que celles-ci n'auront pas été modifiées ou abrogées.

L'accentuation du caractère présidentiel du régime apparaît alors, principalement, sur deux plans.

D'une part, le Président de la République accomplit désormais seul les actes qui, jusque là, devaient lui être proposés par le Premier Ministre : il détermine et conduit seul la politique de la nation (article 36) ; il nomme seul les ministres et secrétaires d'Etat et met fin à leurs fonctions (article 43) ; il décide seul de soumettre un projet de loi au référendum (article 46) ; il prend seul l'initiative de convoquer une session extraordinaire de l'Assemblée Nationale ; il décide seul d'entreprendre la révision constitutionnelle (article 89). Dans le système antérieur, le Président de la République ne pouvait pas, sur le strict plan juridique, prendre d'initiative dans ces domaines ; il était seulement, avec le Premier Ministre, coauteur de ces actes. Sur le plan purement **théorique**, les risques de conflits étaient toujours possibles entre le Président de la République qui, seul, pouvait apprécier l'opportunité de prendre ces mesures et le Premier Ministre qui pouvait juridiquement les proposer. Certes, la portée de ces conflits était très réduite dans la mesure où le Président disposait du droit de révoquer le Premier Ministre ; mais ce pouvoir de révocation trouvait sa contrepartie dans le fait que les pouvoirs du Premier Ministre constituaient pour lui des moyens de négocier son maintien.

D'autre part, le cabinet ministériel disparaît en tant qu'institution, et les ministres et secrétaires d'Etat deviennent de simples commis. Par voie de conséquence, le Conseil des Ministres en tant qu'institution est supprimé. A ce sujet, il faut remarquer que dans l'avant projet de la loi constitutionnelle, l'article 43 était ainsi conçu : "le Président de la République est assisté par des ministres et secrétaires d'Etat choisis et nommés par lui. Il fixe leurs attributions et met fin à leurs fonctions. Il préside le Conseil des Ministres qui se réunit sur sa conviction. " Cette dernière phrase a finalement disparu du texte soumis à l'Assemblée nationale et adopté. Il s'en suit que le **Conseil des Ministres** qui continue cependant de se réunir, **n'a plus d'existence juridique** ; il ne présente plus qu'un caractère informel.

Or, comme on le sait, des textes (projets de lois et de décrets) continuent d'être adoptés en Conseil des Ministres. Il ne semble pas que cette formalité entraîne des conséquences juridiques, et par exemple, on n'aperçoit pas de différence juridique entre deux décrets dont l'un serait adopté en Conseil des ministres et l'autre signé par le Président de la République sans consultation du Conseil des ministres.

2. Le contrôle direct de l'Administration.

Le contrôle direct de l'Administration constitue la seconde série des moyens tendant au renforcement du pouvoir présidentiel. La nouvelle Constitution réalise des accroissements du pouvoir réglementaire, et même l'amorce d'un pouvoir administratif au profit du Président de la République.

a) Les accroissements du pouvoir réglementaire.

Le nouvel article 36 de la Constitution est ainsi conçu :

"Le Président de la République, gardien de la Constitution, est le détenteur du pouvoir exécutif. Il détermine la politique de la nation que le gouvernement applique sous la direction du Premier Ministre. Le nouvel article 36 reprend ainsi, mot pour mot, le texte de la Constitution du 7 Mars 1963 ; il restaure la notion de **pouvoir exécutif** qui est confié dans son intégralité au seul Président de la République. Le nouvel article 37 qui le complète reprend également le texte initial de 1963. Il est ainsi conçu : "Le Président de la République assure l'exécution des lois. Il dispose du pouvoir réglementaire".

L'innovation de la réforme se situe donc sur deux plans :

- La première innovation réside dans le fait que la nouvelle Constitution transfère au Président de la République les compétences réglementaires qui, jusque-là, étaient exercées par le Premier Ministre. En effet, la Constitution opérait une sorte de **partage vertical** des compétences entre le Président et le Premier Ministre : il revenait au Président de signer les ordonnances et les décrets, alors que le Premier Ministre assurait l'exécution des lois et disposait du pouvoir réglementaire. Cette formulation était d'ailleurs inexacte, puisqu'en réalité, le Premier Ministre ne disposait que **d'une partie** du pouvoir réglementaire. Le constituant voulait seulement signifier par là que la compétence réglementaire du Premier Ministre était **une compétence de droit commun**, de principe, alors que celle du Président de la République était **une compétence d'attribution**. La réforme actuelle consiste à supprimer cette dualité et à faire du Président le seul détenteur de la totalité du pouvoir réglementaire. Les articles 36 et 37 de la Constitution sont de ce fait complétés par l'article 92 de la Constitution selon lequel "les compétences attribuées au Premier Ministre par les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur sont exercées par le Président de la République tant que ces dispositions n'auront pas été modifiées ou abrogées".

Peut-on déduire que dans le régime actuel, les ministres sont privés de tout pouvoir réglementaire ? Il ne le semble pas. En effet, s'ils ne disposent certes pas du pouvoir réglementaire dit "**par nature**", celui qui trouve son fondement direct dans la Constitution ou dans la loi, en revanche, ils exercent le pouvoir réglementaire **dérivé**, au moins de trois manières.

D'abord, dans le cadre des délégations des pouvoirs qu'ils reçoivent du Président de la République. Ces délégations elles-mêmes revêtent plusieurs formes. Elles résultent du décret même de nomination des ministres et secrétaires d'Etat. Ce décret opère le transfert de certaines compétences du Président de la République au profit des personnes nommées. Et cela explique qu'à la suite d'un remaniement ministériel, un département ministériel peut être supprimé et ses compétences transférées à la Présidence de la République. Ces délégations résultent également du décret portant répartition des services entre différents ministères ; le dernier en date de ce décret (qui devra être modifié pour tenir compte de la suppression de la Primature) est le décret n° 81-164 du 4 Mars 1981 portant répartition des services de l'Etat et du contrôle des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés d'économie mixte entre la Présidence de la République, la Primature et les Ministères (JO n° 4824 du 19 Mars 1981, pp. 303-310). Enfin, ces délégations peuvent trouver leur fondement dans l'article 44 de la Constitution.

Ensuite, dans les hypothèses où les ministres et secrétaires d'Etat sont coauteurs, avec le Président de la République, d'actes administratifs. Il en va ainsi lorsque les textes prévoient qu'un décret sera pris **sur proposition** ou **sur rapport** d'un ministre ou secrétaire d'Etat. Par exemple, le décret de dissolution d'un parti politique ne peut être pris que sur rapport du Ministre chargé de l'Intérieur. Le Président de la République est certes, en régime présidentiel, le supérieur hiérarchique des ministres et secrétaires d'Etat. Toutefois, c'est un principe certain de droit public que le supérieur ne peut pas réglementer les matières déléguées à son subordonné tant qu'il n'a pas révoqué la délégation ainsi consentie. Dès lors, toutes les fois que la participation des ministres et secrétaires d'Etat est prévue par les textes, ceux-ci leur confèrent un véritable pouvoir réglementaire indirect.

Enfin, lorsque les décrets du Président de la République prévoient que les conditions de leur application seront précisées par arrêtés, ces décrets confèrent aux ministres et secrétaires d'Etat habilitation à exercer le pouvoir réglementaire.

Il ne s'agit là que d'hypothèses majeures, car, dans les faits, le pouvoir réglementaire des ministres et secrétaires d'Etat est bien plus étendu.

- La deuxième innovation qui est la conséquence immédiate de la première, c'est la suppression du contresigning dont les modalités étaient fixées par l'ancien article 37 de la Constitution. Cet article posait en effet comme principe que les actes du Président de la République, à l'exception de ceux limitativement énumérés au même article, devaient être contresignés par le

Premier Ministre et éventuellement par les ministres ou secrétaires d'Etat responsables. C'est cette disposition qui est supprimée dans le nouvel article 37 qui, d'ailleurs, n'a fait que reprendre le texte littéral de la Constitution du 7 Mars 1963.

La suppression du contreseing est d'ailleurs liée à la suppression du Conseil des ministres et constitue une particularité du régime présidentiel.

L'une des preuves, par a contrario, résulte de la comparaison du système actuel avec ceux des constitutions parlementaires du 24 Janvier 1959 et du 26 Août 1960. Les articles 19 et 20 de la constitution du 24 Janvier 1959 institutionnalisait le Conseil des Ministres et l'ordonnance n° 59-037 du 31 Mars 1959 en tirait des conséquences quant à la hiérarchie des actes administratifs ; elle distinguait notamment les décrets en Conseil des ministres, des décrets simples. Dans son arrêt du 16 Février 1961, la Cour Suprême, Sections réunies, décidait que le pouvoir réglementaire défini par ladite ordonnance était désormais intégré dans la constitution du 26 Août 1960 (Arrêt reproduit dans notre ouvrage : *Constitution Sénégalaise commentée*, 1980, pp. 168 et suiv.). Et effectivement, l'article 24 al. 3, 4 et dernier de cette dernière constitution institutionnalisait et le Conseil des ministres et le contreseing ; en particulier il énumérait les actes qui ne peuvent être pris qu'en Conseil des ministres, notamment la nomination des hauts-fonctionnaires et les soumettait au contreseing du Président du Conseil et, le cas échéant, des ministres responsables. Le contreseing permettait alors au Président du Conseil et aux ministres de vérifier les actes du Président de la République, d'en endosser la responsabilité de manière à en répondre, le cas échéant, devant le parlement. C'était également le moyen de s'assurer que la décision était techniquement bien préparée et par suite de désigner la ou les personnes publiques chargées de son exécution et responsables en cas de contentieux. Dans tous les cas, le contreseing réduisant les pouvoirs du Président de la République puisque le Président du Conseil et les ministres pouvaient s'en servir comme moyen de négocier leur maintien.

La suppression du contreseing par le nouvel article 37 de la constitution accroît incontestablement le pouvoir réglementaire du Président de la République mais, parallèlement, accroît ses responsabilités : c'est le Chef de l'Etat qui répond désormais directement, devant les administrés, des illégalités ou des dommages qui résulteraient de ses actes.

Cependant, il ne faut pas s'exagérer la portée pratique de la suppression du contreseing. En effet, lorsqu'on examine les derniers décrets publiés au Journal Officiel, on constate certes que le contreseing est supprimé, mais l'on constate aussi que ces décrets indiquent dans leurs visas le ministre sur le rapport duquel

ils ont été pris, et le dernier article des décrets désigne systématiquement le ou les ministres chargés de leur exécution. Il en résulte que la responsabilité des ministres et secrétaires d'Etat devant le Président de la République, du fait de l'exécution des décrets, reste entière. La suppression du contreseing n'a mis fin qu'à leur responsabilité devant l'Assemblée Nationale.

b) Le développement d'un pouvoir administratif.

Selon le nouvel article 38 de la constitution, "le Président de la République dispose de l'Administration. Il nomme à tous les emplois civils". Le texte antérieur opérait un partage de compétences entre les deux têtes de l'exécutif selon des mécanismes dont la mise en œuvre n'était pas aisée ; il prévoyait en effet que le Président de la République nomme à tous les emplois civils et le Premier Ministre dispose de l'Administration. Dans ce contexte, des interférences étaient inévitables : nommer aux emplois civils implique la mainmise sur l'Administration et disposer de l'Administration confère le pouvoir, au moins, de nommer à certains emplois civils.

Le nouvel article 38, rapproché de l'article 37, confère désormais au Président de la République un véritable pouvoir administratif, lié certes à son pouvoir politique, mais qui, sur de nombreux points, tend à s'ériger en un pouvoir autonome.

On peut citer deux principales manifestations de ce pouvoir.

- **Le pouvoir d'organisation administrative** qui devrait logiquement être réservé au seul Président de la République dès lors qu'il ne concerne pas les collectivités locales. Contrairement au droit français en effet, il faut distinguer au Sénégal les collectivités locales : communes et communautés rurales ; et les circonscriptions territoriales : régions, départements et arrondissements. D'après l'article 56 de la constitution, la loi n'intervient dans ce domaine que dans un seul cas : pour fixer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources. Dans tous les autres cas, c'est le pouvoir exécutif qui est compétent. Il s'en suit que, juridiquement, le Président de la République peut créer ou supprimer des circonscriptions territoriales et des collectivités locales qui, contrairement au droit français, n'ont aucune existence constitutionnelle. En outre, la suppression d'une collectivité locale peut être directe ou indirecte ; elle est indirecte, lorsqu'elle est la conséquence de la suppression de la collectivité territoriale qui en constituait le support. Ainsi, la suppression d'un chef-lieu de département entraîne, ipso facto, la disparition de la commune correspondante.

Il résulte de ces observations que les différentes lois relatives à l'organisation territoriale, à la création et aux modifications des limites des collectivités locales sont en réalité des textes de forme législative au sens de l'article 65 de

la constitution, et peuvent être modifiés par décrets après avis de la Cour Suprême. Ainsi, par exemple, la Cour Suprême a décidé que la fixation des limites d'une commune ne relève pas de la loi, mais du règlement (C.S. sections réunies, 22 Mai 1968, *Commune de Kaolack*, voir notre *Constitution Sénégalaise commentée*, 1980, pp. 186-187).

Paradoxalement, il faudra une loi pour déterminer le régime électoral des assemblées locales ainsi que les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources alors que ces collectivités locales sont juridiquement créées et supprimées par décret. Ce paradoxe résulte de ce que le constituant sénégalais, en empruntant à la constitution française les dispositions précitées de l'article 56, n'a pas tenu compte du fait qu'en France, les communes et les départements sont institués par la constitution elle-même qui renvoie à la loi pour leur organisation et leur fonctionnement. Dès lors, l'article 34 de la constitution française (dont l'homologue sénégalais est l'article 56) s'inscrit logiquement dans le système en opérant la répartition des compétences entre la loi et le règlement pour des compétences non expressément attribuées par d'autres dispositions de la constitution. Au contraire, la constitution sénégalaise ne désignant pas l'autorité compétente pour créer ces collectivités et circonscriptions, c'est l'article 65 de la constitution qui est applicable : les matières autres que celles expressément attribuées à la loi par la constitution relèvent du domaine réglementaire.

- **Le pouvoir de création des services publics** constitue la seconde manifestation de ce pouvoir administratif. La création, l'organisation et le fonctionnement des services publics échappent à la loi et relèvent du seul Président de la République. Cela était déjà vrai avant la révision constitutionnelle du 1er Mai 1983 (C.S. sections réunies 15 Janvier 1962, *Création des camps de jeunesse* ; 17 Novembre 1962, *Secrétariat Général du Gouvernement* ; 5 Mars 1963, *Commissariat à l'Urbanisme et à l'Habitat*, reproduits dans notre *Constitution sénégalaise commentée*, 1980, pp. 174 et 175). Il en va ainsi a fortiori dans la constitution actuelle. Ce pouvoir a pour corollaire évident celui de direction des services publics. Ce système devrait entraîner, entre autres conséquences, l'accroissement des emplois dits "à la discrétion du gouvernement" ainsi que le renforcement des mécanismes de contrôles internes de l'Administration.

Le droit sénégalais n'a pas encore forgé les instruments juridiques de l'exercice du pouvoir administratif. Dans ce domaine, ce sont encore les décrets réglementaires qu'utilise le Président de la République. A ce sujet, il existe dans le système allemand un type d'acte appelé le **règlement organique** qui n'a pas d'équivalent en droit français qu'il ne faut surtout pas confondre avec le

règlement d'organisation des services publics en droit français ; son objet est de déterminer "la structure des services et des autorités de l'Etat" (FORSTHOFF: **Traité de droit administratif allemand**, Bruxelles, BRUYLANT, 1969, p. 625 et suivantes). Le règlement organique est, dans ce système-là, l'instrument de la mise en œuvre du "**pouvoir d'organisation**", lequel n'est qu'une modalité du droit de l'organisation au sens français de l'expression et qu'il ne faut pas non plus confondre avec le pouvoir réglementaire des ministres et chefs de service. Le pouvoir d'organisation ne peut pas contrevenir à la loi ; il intervient pour "l'attribution légale de compétence" lorsque celle-ci n'est pas organisée par la loi elle-même ; il peut répartir discrétionnairement "l'ensemble des compétences appartenant à la collectivité publique" ; il peut modifier substantiellement ces compétences, sans toutefois "restreindre ou modifier le pouvoir gouvernemental matériel, c'est-à-dire la substance et l'étendue des pouvoirs de l'Etat sans un acte législatif" (**Op.cit**, p. 629, note 13).

Cette théorie du pouvoir d'organisation n'est pas encore reçue en droit sénégalais, mais il importe de réfléchir aux conditions auxquelles elle pourrait y être introduite. En effet, la théorie classique et française du pouvoir réglementaire du chef de service est propre au régime parlementaire. En France, depuis la 3ème République, ce pouvoir trouve sa limite normale dans le contrôle que le parlement exerce sur le gouvernement. Par la force des choses, son renforcement, dans le système parlementaire français, ne peut menacer l'équilibre des pouvoirs. Au contraire, son introduction dans le régime présidentiel sénégalais doit être entourée de précautions : l'absence de contre-pouvoirs d'ordre socio-économique et la suppression de la responsabilité politique du gouvernement devant l'Assemblée comporte le risque pour l'Administration, dirigée par le chef de l'Etat, de devenir arbitraire ; et c'est en réglementant ce nouveau pouvoir administratif qui émerge par la force des choses que l'on peut prévenir un tel arbitraire. La théorie allemande du pouvoir d'organisation dont le champ d'application est **parallèle** à celui du pouvoir réglementaire proprement dit imposerait au Président de la République de nouvelles contraintes propres à prévenir tout arbitraire.

B- LA RECHERCHE D'UN NOUVEL EQUILIBRE ENTRE LES POUVOIRS PUBLICS

Compte tenu des transformations profondes intervenues dans l'organisation de l'exécutif, il fallait rééquilibrer l'ensemble des pouvoirs publics, afin d'harmoniser leur fonctionnement. Malgré les efforts déployés dans ce domaine, cet équilibre reste fragile.

1. Un nouvel équilibre

Ce nouvel équilibre résulte du réaménagement de la fonction gouvernementale. Par fonction gouvernementale, il faut entendre ici, principalement, la faculté de prendre des décisions juridiques à titre initial. Cette fonction est exercée selon des mécanismes complexes par le parlement qui édicte des lois et le gouvernement qui prend part à la fonction législative, indirectement dans les cas où il reçoit habilitation du parlement, directement par le moyen du règlement autonome.

Dans le régime parlementaire, l'autorité du gouvernement résulte moins de l'exécution des lois dont il est chargé que de sa participation à la fonction législative. Le gouvernement le plus stable est celui qui bénéficie, pendant longtemps, de la confiance du parlement non seulement pour exécuter la loi, mais aussi et surtout pour prendre part, sous des formes diverses, à la fonction législative. La responsabilité ministérielle dans ce cadre-là, est l'arme qui permet au parlement de s'assurer la collaboration des gouvernements dont les orientations politiques sont conformes aux siennes. Le renforcement du pouvoir exécutif se traduit alors presque toujours par l'habilitation donnée au gouvernement de prendre des décrets-lois ou des ordonnances, c'est-à-dire des actes matériellement législatifs.

Le nouveau régime présidentiel sénégalais modifie ce schéma. Bien qu'il assure l'indépendance juridique du législatif et de l'exécutif, il donne au Président de la République la prééminence dans l'accomplissement de la fonction gouvernementale.

a) L'indépendance juridique du législatif et de l'exécutif

Le nouveau régime consacre le principe dit de la séparation rigide des pouvoirs et en tire certaines conséquences.

- La séparation rigide des pouvoirs.

La nouvelle constitution garantit l'indépendance juridique et réciproque du législatif et de l'exécutif. D'une part, en effet, l'ancien article 75 bis qui organisait le droit de dissolution de l'Assemblée nationale est supprimé. D'autre part, la notion de censure prévue dans l'ancien article 75 est, elle aussi, supprimée. Par suite, l'article 49, al. 1, a été modifié : alors que l'ancien texte disposait que le mandat des députés était de cinq ans sous réserve de l'application de l'article 75 bis (sur la dissolution), le nouvel article 49 fixe irrévocablement ce mandat à cinq ans. Dans la foulée, le dernier alinéa de l'article 47 est supprimé ; en aucun cas, l'Assemblée nationale ne peut être dissoute à l'occasion de l'exercice par le Président des pouvoirs exceptionnels de crise.

Deux séries de remarques peuvent être faites à ce sujet :

D'une part, la durée du mandat des députés coïncide toujours avec celle du Président de la République . Sous l'empire de la constitution du 7 Mars 1963, il s'agissait d'une coïncidence de droit puisque le droit de dissolution n'existait pas ; les deux mandats étaient de quatre ans. La première révision constitutionnelle est intervenue précisément à la fin de ce premier mandat, en 1967, elle fixait la durée de chacun des deux mandats à cinq ans, sauf, en ce qui concerne les députés, l'éventualité de la dissolution de l'Assemblée nationale ; mais alors la dissolution, si elle intervenait, mettait fin au mandat présidentiel lui-même. Dans ce système-là, il y avait donc un lien juridique entre les deux mandats, et théoriquement les durées des deux mandats pouvaient ne pas coïncider, si l'Assemblée avait été dissoute. La révision constitutionnelle du 26 Février 1970 réintroduisait l'indépendance juridique des deux mandats qui restent fixés à cinq ans ; néanmoins ils coïncidaient en fait, étant donné qu'aucune dissolution n'était intervenue. Avec la révision constitutionnelle du 1er Mai 1983, les mandats coïncident à nouveau en droit. Il n'est pas d'ailleurs certain qu'une telle coïncidence soit toujours bénéfique au bon fonctionnement des institutions ; il serait souhaitable, pour la continuité de l'Etat, que le renouvellement des deux grands pouvoirs publics se fasse à des dates différentes.

D'autre part, la suppression de la dissolution et de la notion de censure garantit une certaine indépendance de l'Assemblée nationale. Ce souci de protéger l'Assemblée nationale est d'ailleurs constant dans l'évolution constitutionnelle sénégalaise. Comme on vient de le dire, en 1963, cette indépendance est assurée par l'absence du droit de dissolution ; lorsque le droit de dissolution est introduit en 1967, il est conçu de telle sorte que son exercice éventuel met fin, éventuellement, au mandat présidentiel ; il se présente alors comme une procédure d'arbitrage permettant au peuple de trancher un conflit éventuel opposant les deux grands pouvoirs. La constitution du 26 Février 1970 met fin à ce système, mais alors la dissolution ne peut intervenir que si les députés votent une motion de censure contre le gouvernement.

Toutefois, comme on le verra plus loin, il ne faut pas s'exagérer la portée de cette indépendance ; elle signifie seulement que l'exécutif ne dispose pas de moyens de contrainte juridique contre l'Assemblée nationale ; il n'en résulte pas nécessairement, et à coup sûr, que les pouvoirs de l'Assemblée nationale s'en trouvent accrus.

- Les conséquences de la séparation rigide des pouvoirs.

La nouvelle constitution a tiré les conséquences de la séparation rigide des pouvoirs, entre autres, en rétablissant les incompatibilités de l'article 45 qui est

ainsi conçu : "La qualité de ministre ou de secrétaire d'Etat est incompatible avec un mandat parlementaire et avec toute activité professionnelle, publique ou privée". Ce texte reprend la lettre même de la constitution du 7 Mars 1963; dans ce système, les députés nommés membres du gouvernement devaient démissionner, et leurs suppléants, élus en même temps qu'eux et sur la même liste, siégeaient à l'Assemblée nationale.

Ce système s'était avéré peu satisfaisant, en grande partie parce que les textes alors applicables n'avaient pas su trouver un statut convenable au suppléant. En supprimant cette incompatibilité, la révision constitutionnelle du 20 Juin 1967, dont l'objectif avoué était la déconcentration du pouvoir présidentiel, annonçait déjà le glissement vers le régime semi-parlementaire.

On a souvent soutenu que l'incompatibilité entre les fonctions ministérielles et le mandat parlementaire renforce l'Assemblée nationale, parce que, lorsqu'une telle incompatibilité n'existe pas, les députés se sentent plus liés au gouvernement, s'engagent dans la course aux portefeuilles, et par suite manifestent une plus grande soumission au Président de la République.

Cette opinion doit être fortement nuancée. Ainsi, elle est démentie par l'histoire constitutionnelle française. Sous les 3ème et 4ème Républiques françaises où n'existait pas une telle incompatibilité, les chambres basses s'étaient pourtant considérablement renforcées. La compatibilité entre les fonctions ministérielles et le mandat parlementaire ne rendait pas les députés serviles au gouvernement, mais, au contraire, les encourageait à multiplier les crises ministérielles de manière à permettre au plus grand nombre d'entre eux de prendre part aux différents gouvernements qui se succédaient. Précisément, la 5ème République française à laquelle le Sénégal peut, utilement sur ce point, être comparé, en instituant l'incompatibilité, n'entendait nullement renforcer le parlement. Au contraire, l'incompatibilité faisait partie de la panoplie des mesures anti-parlementaires de type gaulliste ; il s'agissait de cantonner les députés dans leurs fonctions, de mettre fin à leurs ambitions ministérielles et de les contraindre à choisir ou bien leur mandat de député avec la relative stabilité qu'il comporte, ou ce qu'on pourrait appeler l'aventure ministérielle.

C'est bien le sens qu'on peut donner à l'incompatibilité instituée par la constitution actuelle ; il s'agit davantage de séparer et de spécialiser les fonctions que de renforcer l'Assemblée nationale. Au demeurant, l'institution de l'incompatibilité ne peut, à elle seule, supprimer le phénomène de la course aux portefeuilles et de la soumission au Président de la République des députés candidats à ces portefeuilles. En effet, la constitution n'interdit pas qu'un député devienne ministre, mais prévoit seulement que dans cette hypothèse, il devra démissionner de l'Assemblée nationale. Dès lors, les députés qui le désirent

peuvent toujours s'engager dans la course aux portefeuilles, et leur soumission au Président de la République sera d'autant plus grande qu'après avoir démissionné de leur mandat de député, ils ne voudront pas prendre le risque de perdre rapidement le portefeuille qu'ils ont pu obtenir. Finalement, l'incompatibilité entre les fonctions ministérielles et le mandat parlementaire accentue la dépendance de l'Assemblée nationale à l'égard du Président de la République.

Le nouveau régime des incompatibilités institué par l'article 45 de la constitution a entraîné la modification de certains articles du Code électoral. C'est l'objet de la loi organique n° 83-63 du 3 Juin 1983 abrogeant et remplaçant l'article LO 134 , al. 1er. et l'article LO 142 du Code électoral (JO n° 4954 du 25 Juin 1983, p. 536). De même , il a été nécessaire de modifier la loi organique du 15 Juillet 1978 relative aux incompatibilités avec les fonctions de ministre ou de secrétaire d'Etat ; c'est l'objet de la Loi organique n° 83-64 du 3 Juin 1983 (JO n° 4954 du 25 Juin 1983, pp. 536-537).

b) La prééminence du Président de la République dans l'exercice de la fonction gouvernementale.

Bien que la nouvelle constitution garantisse l'indépendance juridique de l'Assemblée nationale, elle consacre la prééminence du Président de la République dans l'exercice de la fonction gouvernementale. Il y a certes égalité juridique entre ces deux grands pouvoirs publics dans la mesure où aucun ne dispose des moyens d'anéantir l'autre, mais la balance penche nettement en faveur du Président de la République , au moins sur deux points.

- La convocation de l'Assemblée nouvellement élue.

Le nouvel article 52, al. 1, de la constitution dispose : "A l'exception de la date d'ouverture de la première session de l'Assemblée nouvellement élue, qui est fixée par le Président de la République, l'Assemblée nationale fixe la date d'ouverture et la durée de ses sessions ordinaires".

Le motif allégué pour justifier cette réforme réside dans la crainte que le bureau sortant refuse de convoquer l'Assemblée nouvellement élue. Cependant, la solution retenue, loin de garantir l'indépendance de l'Assemblée nationale, accroît les pouvoirs du Président de la République à son égard. Il est exact que le corollaire de ces pouvoirs réside dans la responsabilité du Chef de l'Etat qui peut être recherchée pour haute trahison, s'il refusait de convoquer l'Assemblée nouvellement élue. Finalement, la meilleure technique constitutionnelle pour résoudre ce problème consistait à inscrire dans la Constitution une date impérative à laquelle l'Assemblée nouvellement élue devrait se réunir.

- **La part du Président de la République dans l'édition des règles matériellement législatives.**

La nouvelle constitution renforce les compétences déjà très étendues du Président de la République en ce qui concerne l'édition, à titre initial, des règles matériellement législatives.

D'abord, elle renforce son pouvoir réglementaire autonome. Le dernier alinéa du nouvel article 56 prévoit qu'il peut seul, et non plus sur proposition du Premier Ministre, comme c'était le cas jusque-là, soumettre au vote de l'Assemblée des projets de loi relatifs à des matières autres que celles énumérées audit article. Apparemment, il s'agit d'une compétence qui tend à accroître le domaine matériel de la loi parlementaire. En fait, les nouvelles matières que le Président pourrait ainsi ajouter à la liste des matières réservées à la loi parlementaire, ne sont pas définitivement abandonnées à l'Assemblée nationale. Les lois votées par l'Assemblée nationale sur ces matières sont en réalité des textes de forme législative que le Président de la République pourra modifier par décret après avis de la Cour Suprême.

C'est la raison pour laquelle la réforme, sur ce point, s'analyse comme un accroissement du pouvoir réglementaire autonome et non du pouvoir législatif parlementaire. Les matières soumises dans ce cas au vote de l'Assemblée sont en réalité des matières réglementaires que le Président, pour des raisons d'opportunité politique (par exemple s'il s'agit de mesures impopulaires) préfère soumettre au vote de l'Assemblée.

Ensuite, la nouvelle constitution renforce ce qu'on devrait appeler le pouvoir législatif délégué du Président de la République. En effet, c'est à lui, et non plus au gouvernement, que l'habilitation législative est consentie au titre du nouvel article 66 de la Constitution. Une telle habilitation, on le sait, étend les compétences du Président au détriment de celles de l'Assemblée nationale, d'autant que dans la pratique, les contrôles prévus par la Constitution sur l'exercice du pouvoir législatif délégué restent illusoire.

Le même renforcement du pouvoir présidentiel est assuré par le nouvel article 90 de la constitution. Il prévoit que les mesures législatives nécessaires à la mise en place des institutions seront prises par le Président de la République, après avis de la Cour Suprême, par ordonnance ayant force de loi. Il ne semble pas que des ordonnances aient été prises au titre de l'article 90, probablement parce que la transition entre l'ancienne et la nouvelle constitution s'est effectuée très rapidement.

C'est ce qui résulte en effet de la chronologie des événements qui ont abouti à la mise en place des nouvelles institutions :

- Le 3 Avril 1983, le Président de la République élu prête serment et est installé dans ses fonctions par la Cour Suprême. Le même jour sont pris trois décrets : le décret n°83-400 mettant fin aux fonctions du gouvernement, le décret n° 83-401 portant nomination du Premier Ministre, et le décret n° 83-402 portant nomination des Ministres et secrétaires d'Etat.

- Le 4 Avril 1983, dans son message à l'occasion de la Fête Nationale, le Président annonce son intention de proposer à l'Assemblée Nationale un projet de loi portant révision de la constitution en portant notamment suppression du poste de Premier Ministre.

- Le 29 Avril 1983, le projet de loi portant révision constitutionnelle est adopté par l'Assemblée Nationale.

- Le 1er Mai 1983, la nouvelle loi constitutionnelle promulguée est publiée au Journal Officiel (loi n° 83-55 du 1er Mai 1983). Le même jour sont pris trois décrets : le décret n° 83-460 mettant fin aux fonctions du gouvernement ; le décret n° 83-462 organisant l'intérim du Président de la République et le décret n° 83-463 relatif à l'organisation de la Présidence de la République.

Compte tenu de l'enchaînement rapide de ces événements, il n'a pas été nécessaire pour le Président de la République de recourir aux ordonnances de l'article 90 de la Constitution.

Il faut toutefois remarquer que ledit article 90 pourrait à nouveau être appliqué à la suite d'une autre révision constitutionnelle. En effet, les mesures transitoires qu'il préconise ne sont pas limitées à une seule transition, mais s'appliquent, tant qu'elles ne sont pas modifiées à toutes les périodes de transition, entre deux systèmes constitutionnels différents.

- Un équilibre fragile.

L'équilibre que la nouvelle constitution sénégalaise instauré entre les pouvoirs publics est finalement fragile et peut d'autant plus facilement être rompu qu'il n'existe plus de mécanismes juridiques de régulation pour prévenir ou trancher des litiges éventuels pouvant opposer deux des plus grands pouvoirs de l'Etat : le Président de la République et l'Assemblée nationale. Cette fragilité tient à trois phénomènes dont chacun, pris isolément, pourrait être aisément maîtrisé, mais dont la combinaison peut, **dans le contexte du multipartisme intégral**, menacer l'équilibre des pouvoirs : les effets pervers de la séparation rigide des pouvoirs (A), les incertitudes du phénomène majoritaire (B) et la difficile recherche du consensus (C).

a) Les effets pervers de la séparation rigide des pouvoirs.

En instituant la séparation rigide des pouvoirs, le constituant sénégalais a cru assurer l'équilibre et l'harmonie entre les principales institutions de l'Etat.

En réalité, le mécanisme ainsi institué se heurtera, dans son fonctionnement, à des difficultés dues aux effets inattendus qui en découlent. Les germes de ces effets pervers se situent sur deux plans : la nouvelle constitution conserve un certain héritage du régime parlementaire et parallèlement dénature certains principes du système présidentiel.

1er effet : l'héritage du régime parlementaire.

Que la constitution actuelle comporte des survivances du régime parlementaire s'explique pour différentes raisons.

D'abord, elle n'a supprimé de la constitution parlementaire du 26 Février 1970 principalement, que les dispositions relatives au contrôle du gouvernement par le parlement. Or, les rapports entre le gouvernement et le parlement dans un système parlementaire constituent un tout cohérent et équilibré. La suppression de certains éléments et le maintien d'autres brise cette cohésion et cet équilibre, et les éléments de l'ancien système maintenus dans un contexte qui n'est plus celui du régime parlementaire sont des facteurs de déséquilibre du nouveau système.

Ensuite, la constitution du 7 Mars 1963 que l'actuelle restaure, comportait déjà des survivances des constitutions du 24 Janvier 1959 et 29 Août 1960, qui étaient, comme l'on sait, des constitutions parlementaires. C'est la crise politique de Décembre 1962, résultant de l'opposition entre le Président de la République et le Président du Conseil, qui est à l'origine de la constitution du 7 Mars 1963. La préoccupation des pouvoirs était alors de supprimer le dualisme de l'exécutif et de confier la totalité du pouvoir exécutif au seul Chef de l'Etat. Les seules règles constitutionnelles modifiées étaient celles qui avaient un rapport immédiat avec cet objectif prioritaire. Le constituant a donc laissé intactes d'autres règles constitutionnelles, pourtant propres au régime parlementaire dès lors qu'elles n'étaient pas susceptibles, directement, de menacer l'existence juridique du Président de la République, ou même simplement d'affaiblir son autorité. Ces dernières règles, maintenues dans l'actuel système, peuvent, à l'expérience, remettre en cause l'équilibre que la nouvelle constitution a voulu instaurer entre les pouvoirs, au moins dans trois domaines.

- Le rôle du Chef de l'Etat.

Dans la constitution actuelle, le Chef de l'Etat est en même temps Chef d'un parti politique. En effet, seuls les partis politiques peuvent présenter des candidats à l'élection présidentielle.

Apparemment, on aurait pu croire qu'il s'agit là d'un trait du régime présidentiel. En effet, le Président des Etats Unis d'Amérique est, pour ainsi dire, fabriqué par un parti politique (démocrate ou républicain selon le cas).

C'est donc par excellence un homme de parti, et cet élément, de son statut est accentué par le système dit des "dépouilles". En réalité, le système sénégalais se rapproche davantage du modèle parlementaire que du modèle présidentiel. Le Chef de l'Etat n'est pas comme aux Etats Unis un simple candidat investi par un parti, c'est le chef même du parti qui l'investit. Ceci vaut, il faut le souligner, dans le cadre constitutionnel actuel, quel que soit le candidat qui pourrait accéder aux fonctions de Président de la République : théoriquement, les partis politiques pourraient investir n'importe quel candidat ; en fait, cependant, sauf dans l'hypothèse d'une dissension au sein des partis, ils investiront leur Secrétaire Général, ou leur Président.

On retrouve là la pratique parlementaire telle qu'elle s'est constituée, coutumièrement, en Grande Bretagne où le Chef du gouvernement est nécessairement le Chef du parti majoritaire à la chambre des communes et telle qu'elle est affirmée, implicitement, par les constitutions parlementaires françaises, notamment de la 4ème République qui a très largement inspiré la constitution sénégalaise du 29 Août 1960. Dans ces régimes, en effet, le Président du Conseil ne pouvait se maintenir que tant qu'il avait la confiance de la majorité des députés, soit que son propre parti soit en mesure de réunir une telle majorité, soit que, hypothèse plus courante, plusieurs partis acceptent de lui accorder leur confiance, de le considérer, dans les faits, comme leur chef. Dans tous les cas, un Président du Conseil était un homme de parti ou le devenait par la force des choses.

C'est cette conception du Chef du gouvernement que la constitution du 7 Mars 1963 puis celle du 1er Mai 1983 ont héritée. En supprimant le poste de Président du Conseil en 1963, le constituant n'a pas supprimé cet élément fondamental de son statut, mais l'a simplement transféré au Président de la République. Celui-ci, comme naguère le Président du Conseil, est homme de parti ou doit le devenir pour pouvoir gouverner.

Certes, des tentatives ont été faites pour dégager le Président de la République de cette étreinte parlementaire, mais sans succès. L'article 24 de la constitution du 7 Mars 1963 instituait le système des candidatures libres : il suffisait alors pour être candidat, lorsque, par ailleurs, on remplissait les conditions d'âge, de nationalité et de droits civiques de recueillir la signature de cinquante électeurs, dont dix députés au moins. Cette règle était plus conforme au régime présidentiel : en effet, l'élection du Président au suffrage universel direct implique qu'il se présente en arbitre des institutions ; l'autorité que lui confère une telle élection réside précisément dans le fait qu'il la tient d'une majorité qui déborde celle d'un seul parti politique. Or, très rapidement, on devait revenir au Sénégal à un système d'élection du Président de la République inspiré par les principes du régime parlementaire. La révision constitutionnelle

du 20 Juin 1967 prévoit que les candidatures doivent être présentées par un parti politique légalement constitué ou par cinquante électeurs dont dix députés au moins. Enfin, depuis la révision constitutionnelle du 28 Décembre 1970, le rôle des partis est devenu déterminant, puisque, désormais, toute candidature doit être présentée par un parti politique et chaque parti ne peut en présenter qu'une.

Paradoxalement, cette liaison entre l'élection du Président de la République et l'appartenance à un parti politique peut affaiblir le Chef de l'Etat, notamment lorsque cette élection et celle des députés sont simultanées, comme c'est le cas au Sénégal : sa propre élection est alors appréciée par rapport aux résultats obtenus par son parti, et au cas où celui-ci perdait la majorité à l'Assemblée nationale, il paraîtrait comme un Président mal élu.

- La procédure législative.

La procédure législative conservée par la nouvelle constitution est d'essence parlementaire. Pour l'essentiel, elle est empruntée à la constitution de la 5ème République française dont l'une des préoccupations majeures était de réduire les pouvoirs de l'Assemblée nationale. Il s'agissait alors, pour les auteurs de cette constitution, de rétablir un équilibre qu'ils croyaient rompu par la 4ème République et de donner au gouvernement les moyens de **diriger** la procédure législative.

C'est dans ce contexte que s'inscrit le droit d'amendement du Président de la République (article 71), l'irrecevabilité que les ministres et secrétaires d'Etat peuvent opposer aux propositions et amendements qui ne sont pas du domaine de la loi (article 72) et l'inscription par priorité à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale d'un projet ou d'une proposition de loi ou d'une déclaration de politique générale qui est de droit lorsque le Président de la République en fait la demande (article 73).

Ces techniques constitutionnelles s'inscrivent dans la logique du régime parlementaire, régime de collaboration des pouvoirs dans lequel les grandes décisions résultent de la concertation permanente et active entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. En revanche, elles présentent un caractère insolite dans un régime de séparation rigide des pouvoirs dans lequel l'Assemblée nationale devrait rester maîtresse de son ordre du jour, comme c'est le cas aux Etats Unis d'Amérique.

- Le contrôle parlementaire sur les Ministres et secrétaires d'Etat.

L'article 74 de la constitution procède du même esprit parlementaire. Il prévoit que "les députés peuvent poser aux ministres et secrétaires d'Etat, qui sont tenus d'y répondre, des questions écrites et des questions orales avec ou sans débat".

Les questions, notamment orales, constituent un moyen de contrôle propre au régime parlementaire. Elles impliquent d'abord, et nécessairement, la **présence physique** des ministres et secrétaires d'Etat au sein même de l'Assemblée nationale. Or, en France même, pourtant très attachée au régime parlementaire, certaines constitutions ont marqué la méfiance du parlement à l'égard du gouvernement, en interdisant notamment tout débat tant que les membres du pouvoir exécutif sont présents.

La nouvelle constitution maintient non seulement les questions, mais l'obligation faite aux ministres et secrétaires d'Etat d'y répondre. Cependant, la violation d'une telle obligation n'est pas sanctionnée de la même manière que dans le régime parlementaire ; les ministres et secrétaires d'Etat n'étant plus responsables que devant le seul Président de la République, le refus par eux de répondre aux questions ne pourrait être sanctionné, le cas échéant, que par leur révocation.

2ème effet : la dénaturation des principes du régime présidentiel.

La séparation rigide des pouvoirs que veut restaurer la nouvelle constitution sénégalaise fait apparaître d'autres conséquences inattendues : certaines dispositions de la nouvelle constitution sénégalaise qui se rattachent bien au régime présidentiel semblent dénaturées ; les principes posés par ces dispositions s'inscrivent bien dans la logique du régime présidentiel, mais leur mise en œuvre déforme les mécanismes dudit régime.

C'est ce qui explique, notamment, les ambiguïtés du statut de l'exécutif, ainsi que les particularités de la répartition des compétences entre le législatif et l'exécutif.

- Les ambiguïtés du statut de l'exécutif.

L'exécutif, comme l'on sait, ne comprend plus que le Président de la République d'une part, et, d'autre part, les ministres et secrétaires d'Etat.

En ce qui concerne le **Président de la République**, le principe de la **suppléance** retenu par la nouvelle constitution s'inscrit bien dans la logique du régime présidentiel. C'est son aménagement qui semble dénaturer ledit principe. Dans un régime de séparation rigide des pouvoirs en effet, le statut des organes est aménagé de telle sorte que chacun de ces organes assure sa propre pérennité. Logiquement donc, la restauration du régime présidentiel impliquait la création d'un poste de vice-président de la République élu en même temps que le Président de la République, et chargé de le suppléer dans tous les cas. A défaut, c'est au sein de l'exécutif lui-même qu'il fallait organiser la suppléance, en l'attribuant par exemple au premier des ministres dans l'ordre du décret de nomination.

Le système finalement retenu se rattache davantage aux principes du régime parlementaire, et la différence, sur ce point avec le régime présidentiel, réside dans la réglementation de la vacance de la Présidence de la République, en cas de décès, de démission ou d'empêchement définitif. Dans le régime présidentiel, lorsque cette hypothèse se présente, de nouvelles élections ne sont pas organisées, mais le membre du pouvoir exécutif chargé de suppléer le Président de la République **termine son mandat**. C'est ainsi que la Constitution des Etats Unis d'Amérique prévoit dans son article II, section I, que ce mandat est terminé par le vice-président qui, on le rappelle, est élu en même temps que le Président, ou, si le vice-président était lui-même empêché, par un "fonctionnaire" (il faut entendre par là un membre du pouvoir exécutif) désigné par le Congrès.

Au contraire, en régime parlementaire, lorsque se produit la vacance définitive de la Présidence de la République, **des élections anticipées** sont organisées dans un délai qui, en général, n'excède pas 60 jours. En principe alors, la suppléance est exercée par un membre du pouvoir législatif : le Président de l'Assemblée nationale dans la constitution française du 27 Octobre 1946 (article 41) ; le Président du Sénat dans la constitution française du 7 Octobre 1958 (article 7) ; le Président de l'Assemblée législative parlementaire sénégalaise du 24 Janvier 1959 (article 21) ; le Président du Sénat dans la constitution italienne du 27 Décembre 1947 (article 86). Lorsque cette règle n'est pas suivie, il s'agit de cas particuliers qui s'expliquent de différentes manières. Ainsi, la loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne du 23 Mai 1949, article 57, prévoit que la suppléance du Président Fédéral est exercée par le Président du Conseil Fédéral qui comprend les membres des gouvernements des pays nommés et révoqués par ces gouvernements. Cette disposition s'explique par la structure fédérale de l'Etat ; en outre, on ne peut pas considérer qu'elle déroge vraiment aux mécanismes du régime parlementaire, puisque le Président du Conseil Fédéral n'est élu que pour un an. Les risques que le contrôle de la nomination de l'exécutif échappe au pouvoir législatif sont donc très réduits. De même, sous la 3^{ème} République française, l'article 7 de la loi du 25 Février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics prévoyait que dans la même hypothèse, le Conseil des ministres serait investi du pouvoir exécutif. Cela s'explique par le fait que, selon le même article, les deux chambres réunies devaient procéder **"immédiatement à l'élection d'un nouveau Président"**. En fait, le Conseil des ministres n'assurait pas la suppléance proprement dite du Président de la République, mais expédiait les affaires courantes. Enfin, la constitution parlementaire sénégalaise du 29 Août 1960, article 22, confie la suppléance du Président de la République au Président du Conseil. Cela s'explique en grande partie par le fait que le Président

de l'Assemblée nationale, Lamine GUEYE, bien que réconcilié avec le Président SENGHOR après la naissance de l'UPS, restait tout de même pour lui ainsi que pour son Président du Conseil, M. Mamadou DIA, le principal rival politique au plan national.

Ce sont les spécificités propres aux régimes parlementaire et présidentiel qui expliquent et justifient ces différences.

L'on ne doit pas perdre de vue en effet, que le régime parlementaire est né en Grande Bretagne où le Chef de l'Etat est un **monarque héréditaire**. Il était la seule source du **pouvoir politique**, en tant que dépositaire de la souveraineté de droit divin. En cas de décès, le monarque est immédiatement remplacé par son successeur légitime. Tout au plus, dans certains cas, on pouvait organiser une régence en attendant que le nouveau roi soit en mesure d'exercer effectivement le pouvoir. Lorsque ce régime parlementaire a été introduit dans le système républicain, deux séries de transferts ont été opérés. Le Chef de l'Etat n'est en réalité que la projection du roi, et c'est la raison pour laquelle il règne, mais ne gouverne pas, l'effectivité du pouvoir restant toujours entre la main du Premier Ministre. Et c'est aussi la raison pour laquelle en cas d'empêchement définitif, de démission ou de décès, il est remplacé dans des délais relativement courts comme c'est toujours le cas dans les monarchies parlementaires. Si dans cette hypothèse la suppléance est exercée par le pouvoir législatif, c'est la conséquence d'un second transfert : en régime républicain, la souveraineté n'est plus de droit divin ; elle est populaire ou nationale, selon le cas. Par ailleurs, le parlement en régime parlementaire est le seul dépositaire de ladite souveraineté ; il a même fini par s'en attribuer la propriété : exerçant d'abord la souveraineté par délégation de la nation, il s'est érigé finalement en souverain lui-même. Dès lors, il est logique qu'en cas de vacance de la Présidence de la République, le pouvoir exécutif revienne au souverain, au parlement.

Toute autre est la logique du régime présidentiel. Dans un tel régime, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif procèdent chacun et directement, du suffrage universel. Ce sont des pouvoirs égaux qui, au même titre, représentent la nation. C'est cette **égalité juridique** qui entraîne, entre autres conséquences, leur indépendance juridique réciproque dont l'une des manifestations est l'absence du droit de dissolution et de la motion de censure. Dès lors, tous les mécanismes constitutionnels qui tendent à renforcer l'un des pouvoirs au détriment de l'autre est contraire aux principes du régime présidentiel. On s'explique alors que la suppléance du Président de la République ne peut être organisée qu'au sein de l'exécutif lui-même. Paradoxalement d'ailleurs, une telle séparation rigide des pouvoirs a pour but d'affaiblir l'exécutif. En effet, l'idéal de l'Etat libéral classique qui caractérise encore dans une large mesure le régime américain est d'instituer un exécutif très modéré ; le libéralisme a

toujours été hostile à un pouvoir politique fort, car il pourrait limiter, voire supprimer, la liberté du commerce et des conventions. Et cela s'explique lorsqu'on rappelle que les Américains, en instituant leur régime, étaient tout naturellement influencés par le régime britannique dans lequel le monarque, bien que disposant d'une incontestable autorité morale, n'exerçait pas un pouvoir politique fort. La véritable fonction de la séparation rigide des pouvoirs consiste donc à **limiter les pouvoirs du Président**, chef de l'exécutif. Dès lors, si un régime de séparation rigide des pouvoirs tend au renforcement du pouvoir politique du Chef de l'exécutif, c'est que ses mécanismes de base ont été dénaturés.

Dans la constitution sénégalaise actuelle, le régime de la suppléance emprunté aux techniques du régime parlementaire pourrait, à première vue, s'analyser comme un élément de dépendance de l'exécutif à l'égard du législatif. En fait, comme on le verra plus loin, combiné avec le phénomène majoritaire, cet élément renforce plutôt le pouvoir du Président de la République.

En ce qui concerne les ministres et secrétaires d'Etat, la règle de l'**incompatibilité de leurs fonctions avec le mandat** parlementaire constitue bien une caractéristique du régime présidentiel. Mais dans ce domaine on se trouve en présence d'une réforme inachevée. Dans la logique du régime présidentiel, l'incompatibilité devrait avoir pour conséquence de priver les députés de la possibilité de devenir ministre. Dès lors, les ministres et secrétaires d'Etat devraient être choisis en dehors de l'Assemblée nationale. Si tel avait été le cas, l'indépendance de l'Assemblée aurait été effectivement renforcée : les députés n'espérant aucun poste ministériel jusqu'à la fin de leur mandat seraient d'autant plus libres dans l'appréciation qu'ils porteraient sur l'action gouvernementale.

Au contraire, le Sénégal a emprunté dans ce domaine le mécanisme institué par la 5ème République française : l'incompatibilité signifie simplement que l'on ne peut pas être à la fois député et ministre ou secrétaire d'Etat, que l'on ne peut pas cumuler les deux fonctions. Alors qu'en apparence, l'incompatibilité apparaissait comme une caractéristique du régime présidentiel, en fait elle se révèle comme une technique de rationalisation du régime parlementaire.

b) Les particularités de la répartition des compétences entre le législatif et l'exécutif

Les articles 56, 65 et 66 de la constitution sénégalaise opèrent la répartition des compétences entre l'Assemblée nationale et le Président de la République. Le principe même d'une telle répartition est conforme à l'esprit du régime présidentiel. Cependant, une fois encore, la technique de la répartition est empruntée au régime parlementaire.

La séparation rigide des pouvoirs qui fonde le régime présidentiel (et qui est tout à l'opposé de la doctrine de Montesquieu exposée dans sa constitution d'Angleterre) veut que chaque organe étatique accomplisse **seul** la totalité des actes qui entrent dans sa fonction. En d'autres termes, la séparation organique coïncide ici avec la séparation fonctionnelle : le législatif vote seul la loi et toutes les lois : l'exécutif exécute la loi et est chargé de la gestion des affaires publiques, et bien entendu l'autorité judiciaire est seule habilitée à rendre la justice .

Au contraire, le mécanisme de la répartition des compétences retenu par la constitution sénégalaise est emprunté à la constitution parlementaire française de la 5ème République. Là aussi il s'agissait d'une mesure de rationalisation du régime parlementaire. Le constituant français voulait simplement tirer toutes les conséquences de la pratique parlementaire des 3ème et 4ème Républiques, qui faisait apparaître que si théoriquement le parlement avait le pouvoir de faire seul la loi, en fait le règlement s'était élevé hiérarchiquement au rang de loi et en outre s'était constitué un domaine propre, autonome par rapport à celui de la loi. Il fallait donc mettre la constitution en conformité avec les faits, et c'est cela qui explique la technique retenue pour répartir les compétences entre le parlement et le gouvernement. Dès lors que le constituant sénégalais décidait d'instituer le régime présidentiel, il devenait nécessaire de modifier la technique de la répartition des compétences entre le législateur et l'exécutif. Les articles 56 et 66 de la constitution qui constituent l'illustration même de la collaboration des pouvoirs dans l'accomplissement de la fonction gouvernementale sont en contradiction avec la volonté affirmée d'instituer un régime présidentiel.

c) Les incertitudes du phénomène majoritaire.

Le Président de la république étant dans les institutions sénégalaises homme de parti, son autorité politique est nécessairement liée au sort de son propre parti. Alors que la séparation rigide des pouvoirs aurait pu le protéger contre les fluctuations de sa propre majorité, l'obligation qui lui est faite par la constitution d'appartenir à un parti non seulement le prive d'un réel pouvoir d'arbitrage, mais aussi le rend tributaire de ces fluctuations de la majorité.

Trois hypothèses simples peuvent se présenter.

Première hypothèse : Le parti du Président est majoritaire à l'Assemblée nationale. C'est cette hypothèse qui est actuellement vérifiée. Dans ce cas, le fonctionnement des institutions ne soulèvera aucune difficulté majeure du fait que les lacunes institutionnelles seront comblées par la nécessité pour le parti majoritaire de soutenir et de suivre son chef, élu Président de la République.

Il n'en serait autrement que si des dissensions apparaissaient au sein du parti

majoritaire. L'une des causes de ces dissensions pourrait résider précisément dans le fait que la séparation des pouvoirs peut, dans la nouvelle constitution, donner lieu à des interprétations contradictoires. En effet, **l'esprit du régime parlementaire** n'ayant pas totalement disparu de la constitution, le parti majoritaire peut être tenté de souhaiter que la composition du cabinet ministériel reflète le rapport des forces à l'Assemblée nationale ; qu'en d'autres termes, le cabinet soit l'émanation du parti majoritaire ; en revanche, le Président de la République peut, lui, vouloir donner son plein effet au caractère présidentiel du régime en nommant à son cabinet des ministres et secrétaires d'Etat choisis en raison des critères autres que celui de leur appartenance au parti majoritaire. Si des solutions politiques adéquates n'étaient pas trouvées pour régler ces divergences dans l'interprétation des institutions, le parti majoritaire pourrait s'installer dans une sorte de léthargie.

On peut aussi craindre que cette première hypothèse entraîne l'immobilisme de la vie politique. L'Assemblée n'étant pas susceptible d'être dissoute, devient une chambre d'enregistrement du fait qu'il est politiquement impossible pour les députés de la majorité de refuser de voter les lois proposées par un Président de la République qui se trouve être le chef de leur parti. Cet immobilisme sera accentué par l'absence probable de tout recours en inconstitutionnalité durant la législature. En effet, aux termes de l'article 63 de la constitution, la Cour Suprême ne peut être saisie d'un recours visant à faire déclarer une loi inconstitutionnelle que par le Président de la République ou par douze députés au moins. L'opposition réunie ne totalisant pas douze députés, il est peu probable qu'au cours de la législature un tel recours soit intenté contre une loi.

Seconde hypothèse : le parti du Président de la République est minoritaire ou n'a obtenu qu'une très faible majorité à l'Assemblée nationale. Cette hypothèse pourrait s'expliquer de différentes manières. Ou bien le Président lui-même est mal élu, c'est-à-dire n'a obtenu qu'une faible majorité par rapport aux suffrages exprimés ; dans ce cas (on sait que les élections présidentielles et législatives sont simultanées) on se trouve bien en présence d'un désaveu par la nation de la majorité confortable ; dans ce cas, on assiste à la naissance d'une nouvelle majorité présidentielle ; une partie de l'électorat qui ne fait pas partie du parti du Président aura voté pour lui.

Dans un cas comme dans l'autre, les règles du régime parlementaire que la nouvelle constitution a maintenues retrouveront toute leur importance. Et elles joueront comme des éléments de blocage des institutions. Le Président se trouvera en effet face à un parlement qui peut refuser de voter les lois qu'il propose et contre lequel il ne dispose d'aucun pouvoir juridique. Etant lui-même chef d'un parti, il ne pourrait pas se poser en arbitre pour mettre fin à l'impasse politique née d'une telle situation. On peut rétorquer qu'aux Etats Unis même,

le Président se trouve fréquemment face à un Congrès où son propre parti est minoritaire. Cependant, aux Etats Unis, seuls deux partis sont véritablement représentés au Congrès, et deux partis finalement très proches l'un de l'autre. En outre, la procédure législative, au Congrès est conçue de telle sorte que l'opposition est constamment associée au travail législatif, de même qu'elle est étroitement associée au fonctionnement du Congrès. Il n'y a donc pas dans ce système cette cassure que l'on observe en France et dans la plupart des pays francophones entre l'opposition et la majorité et qui explique que d'un côté comme de l'autre, chacune guette les occasions de prendre sa revanche sur l'autre. Enfin, comme on l'a indiqué plus haut, le Président des Etats-Unis est certes le candidat d'un parti, mais n'en est pas forcément le responsable national, d'autant que les partis américains sont à ce point décentralisés qu'on devrait considérer qu'il y a autant de partis que d'Etats.

Troisième hypothèse : Les inconvénients du système actuel peuvent également apparaître dans l'hypothèse où le parti du Président obtient une majorité confortable à l'Assemblée nationale, alors que le Président lui-même est élu à une très faible majorité. La situation du Chef de l'Etat serait dans ce cas-là politiquement inconfortable et les institutions se rapprocheraient alors du régime d'Assemblée. Cette situation traduirait un état de crise de confiance au sein du parti du Président ; l'Assemblée ne pourra toujours pas être dissoute, mais pourra contraindre le Président de la République à démissionner de ses fonctions.

Cette structure juridique complexe serait restée lettre morte si le Sénégal n'était pas un régime démocratique.

II. UNE DEMOCRATIE PLURALISTE :

Le Sénégal jouit de nombreuses et importantes libertés, effectives, garanties par des mécanismes juridiques appropriés. C'est ce qui confère le caractère démocratique à son système politique.

A. L'ETENDUE DES LIBERTES :

a) Il s'agit d'abord des libertés individuelles qu'on peut regrouper en deux principales catégories.

La première catégorie comprend les libertés intégrées dans la constitution elle-même. En effet, une des particularités du système sénégalais tient au fait que les libertés les plus importantes sont inscrites dans la constitution elle-même et ne relèvent pas, comme c'est le cas dans d'autres systèmes juridiques, soit de la coutume, soit des lois ordinaires. Sur ce point, la constitution sénégalaise est plus complète que les constitutions de la plupart des pays

démocratiques puisqu'elle contient, non seulement des règles d'organisation du pouvoir, mais aussi des dispositions matérielles relatives au contenu même des droits et des obligations des citoyens.

Il peut être intéressant d'énumérer les principales libertés intégrées dans la constitution.

Il s'agit d'abord des libertés proclamées dans la **Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789**, que le préambule de la Constitution intègre dans le droit positif sénégalais. Les principales libertés de cette catégorie sont: la sécurité individuelle, la propriété, la résistance à l'oppression ; la présomption d'innocence de tout accusé, le principe de la légalité des crimes et des délits, la liberté d'opinion, de croyance, d'expression, etc.

Il s'agit ensuite des libertés proclamées dans la **Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948**, qui fait également partie du droit positif sénégalais. Outre les libertés déjà énumérées plus haut, cette déclaration proclame d'autres droits fondamentaux tels que : le droit à la vie, l'interdiction de l'esclavage, de la torture, des traitements cruels, inhumains et dégradants, l'interdiction des atteintes à l'honneur, à la réputation et à la vie privée, le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays, le droit à la nationalité, etc.

Il s'agit enfin des libertés énumérées dans le **titre II** et dans l'article 56 de la **Constitution** sénégalaise, à savoir : l'inviolabilité de la personne humaine, l'intégrité physique, l'égalité devant la loi, la liberté de la presse et de l'expression, la liberté des associations et des réunions, le secret de la correspondance, la liberté d'aller et de venir, le droit de propriété, l'inviolabilité du domicile, la protection de la famille et de la jeunesse, le droit à l'éducation, la liberté de conscience et de la pratique religieuse, le droit au travail avec ses corollaires : le droit syndical et l'inévitable droit de grève, etc.

La **deuxième catégorie** concerne les libertés résultant des conventions internationales. Le Sénégal, comme chacun sait, est très respectueux de l'ordre juridique international. Il l'est même à tel point que l'interniste que je suis s'interroge sur la question de savoir si le Sénégal ne sacrifie pas parfois ses propres intérêts pour sauvegarder l'ordre international.

En tout cas, il est évident que le Sénégal ratifie systématiquement toutes les conventions garantissant les libertés et les droits de l'homme : la charte africaine des droits de l'homme et des peuples, et, bien avant cette charte, le pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté par l'ONU le 16 Décembre 1966, le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, toujours du 16 Décembre 1966, ainsi que de nombreuses autres conventions.

b) Il s'agit ensuite des libertés politiques. L'innovation majeure dans ce domaine résulte de la révision constitutionnelle de 1981, instituant le multipartisme illimité. A ce jour, 17 partis sont reconnus, et il n'est pas inutile de les citer, parce qu'il devient de plus en plus difficile de les avoir tous présents à l'esprit. Par exemple, c'est devenu une véritable "colle" de demander à nos étudiants en sciences juridiques de donner la liste complète des partis politiques sénégalais ; par ordre d'ancienneté, ces partis sont :

- Le parti socialiste du Sénégal (PS) ;
- Le parti démocratique sénégalais (PDS) ;
- Le parti africain de l'Indépendance (PAI) ;
- Le mouvement républicain sénégalais (MRS) ;
- Le rassemblement national démocratique (RND) ;
- Le mouvement démocratique populaire (MDP) ;
- And/Jeff, mouvement révolutionnaire pour la démocratie nouvelle ;
- La ligue démocratique, mouvement pour la parti du travail (LD/MPT) ;
- Le parti de l'Indépendance et du Travail (PIT) ;
- L'Union pour la démocratie populaire (UDP) ;
- Le parti populaire sénégalais (PPS) ;
- L'organisation socialiste des travailleurs (OST) ;
- La ligue communiste des travailleurs (LCT) ;
- Le parti africain pour l'indépendance des masses (PAIM) ;
- Le parti pour la libération du peuple (PLP) ;
- L'Union démocratique sénégalaise-Rénovation (UDS-R) ;
- et le parti Démocratique du Sénégal-Rénovation (PDS-R) ;

Nous pouvons donc, sans fausse pudeur, affirmer que l'éventail de nos libertés est l'un des plus larges que l'on peut observer dans les régimes démocratiques, et, sans le moins du monde nous reposer sur nos lauriers, nous pouvons être fiers de notre système politique.

D'autant qu'il ne s'agit pas de libertés théoriques, abstraites, mais de libertés dont l'exercice est effectivement garanti à tous les citoyens.

B. LA GARANTIE DES LIBERTES est, soit juridique, soit politique.

a) La garantie juridique.

C'est un ensemble de moyens mis à la disposition des citoyens, leur permettant de contraindre les pouvoirs publics à respecter les libertés. Le fondement même de cette garantie tient au fait que **le Sénégal est un Etat de**

droit. Cela signifie d'une manière générale que la conduite des citoyens, de même que celle des gouvernants, est régie par des règles juridiques préétablies; qu'un modèle de conduite s'impose aussi bien aux gouvernants qu'aux gouvernés et que l'Administration, tout comme un simple particulier, doit se soumettre au droit, respecter la légalité et exécuter les décisions de justice.

C'est dans ce cadre-là qu'il faut situer et décrire les principales garanties dont les Sénégalais disposent pour faire respecter les libertés.

Dans ce domaine, trois acteurs sont en présence : **le législateur** qui fait la loi, **le gouvernement** qui exécute la loi, et **le magistrat** qui protège le citoyen contre les violations des libertés soit par le législateur, soit par le gouvernement. Il y a donc trois types de garanties : l'un qui tend à prévenir et à sanctionner les abus du législateur, l'autre qui tend à sanctionner les abus du gouvernement, et le dernier, enfin, qui tend à conférer au magistrat l'autorité nécessaire à l'accomplissement de sa mission d'arbitre entre le législateur, le gouvernement et le citoyen.

- Commençons par ce troisième type de garantie. C'est, comme chacun sait, le problème de **l'indépendance des magistrats du siège**. Cette indépendance est inscrite dans la constitution même, et notamment dans ses articles 80 à 84 ainsi conçus :

"Article 80 : (Loi constitutionnelle n° 70-15 du 26 Février 1970). Le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Il est exercé par la Cour Suprême et les Cours et Tribunaux.

Les juges ne sont soumis dans l'exercice de leurs fonctions qu'à l'autorité de la loi.

Les magistrats du siège sont inamovibles. Ils sont nommés par le Président de la République après avis du Conseil supérieur de la Magistrature.

La compétence, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la Magistrature sont fixés par une loi organique.

"Article 81 : le pouvoir judiciaire est gardien des droits et libertés définis par la Constitution et la loi.

"Article 82 : la Cour Suprême connaît de la constitutionnalité des lois et des engagements internationaux, ainsi que des conflits de compétence entre l'exécutif et le législatif. Elle est juge de l'excès de pouvoir des autorités exécutives.

"Article 83 : Sauf le cas de flagrant délit, les magistrats de la Cour Suprême ne peuvent être poursuivis, arrêtés, détenus ou jugés en matière pénale qu'avec l'autorisation du bureau de la Cour. Celui-ci peut attribuer compétence à une juridiction déterminée.

"**Article 84** : Une loi organique détermine les attributions, compétences de la Cour Suprême, son organisation et la procédure suivie devant elle."

Ce texte est complété par plusieurs dispositions, notamment par l'ordonnance n° 60-17 du 3 Septembre 1960 portant loi organique sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature, et la loi n° 84-21 du 2 Février 1984 portant statut de la Magistrature. Ces dispositions confèrent à nos magistrats une réelle indépendance, la sécurité matérielle, la sécurité de la carrière et leur donnent les moyens d'accomplir leur mission. Et chacun sait que nos magistrats tiennent à cette indépendance comme à la prunelle de leurs yeux.

Toutefois, si l'indépendance des magistrats constitue effectivement une garantie des libertés, il ne faut pas non plus en exagérer la portée. En effet, le magistrat ne peut, en s'abritant derrière son indépendance, refuser d'appliquer une loi violant ce qu'il considère, lui magistrat, comme des libertés. Par exemple, lorsqu'une loi interdit les relations interraciales, ou considère comme crime contre la sûreté de l'Etat le fait de créer un parti politique, le magistrat, saisi d'un litige au cours duquel les faits reprochés à des prévenus sont constants, n'a qu'une alternative : se démettre de ses fonctions ou appliquer la loi. Il apparaît ainsi que **la véritable garantie des libertés doit se trouver dans la loi elle-même**, ainsi que dans la manière dont elle aménage les libertés.

- Examinons maintenant le type de garantie des libertés tendant à prévenir ou à sanctionner les violations des libertés par le pouvoir exécutif.

Certaines de ces garanties tendent à protéger le citoyen contre les abus de l'Administration. Ce sont les garanties de procédure et les garanties de fond. On met l'accent à juste titre sur celles offertes par **le code de procédure pénale et le code pénal.** Le code de procédure pénale est en effet un véritable baromètre permettant d'apprécier, à tout moment, le degré de protection des libertés individuelles. La nouvelle procédure pénale sénégalaise est fixée par la loi du 27 Février 1985. Elle renforce les libertés individuelles, au niveau de l'enquête, en réaménageant le régime de la garde à vue ; au niveau de l'instruction, en substituant la détention provisoire à la détention préventive et en instituant le contrôle judiciaire. La loi permet également une accélération de la procédure pénale par la lutte contre le laxisme et le renforcement du contrôle des procédures. Enfin, elle assure une meilleure protection des intérêts de la victime et notamment de ses créances des dommages-intérêts.

Quant au Code pénal, nous savons qu'il est en préparation et sera soumis au vote de l'Assemblée. S'il est normal de renforcer les sanctions contre certains crimes et délits, il est souhaitable que le nouveau code pénal ne restreigne pas les libertés. Un code pénal répressif est toujours un signe de faiblesse du

pouvoir. C'est la preuve que le pouvoir n'a pas su ou n'a pu convaincre les citoyens de respecter le contrat social qui légitime son action. C'est en ce sens que nous souhaitons que le nouveau code pénal reflète les traditions démocratiques du Sénégal.

Mais le Code pénal et le Code de procédure pénale ne sont pas les seuls instruments de protection des citoyens. Il existe également d'autres garanties de procédure telle que la procédure civile. Seulement, selon les principes hérités du droit français, alors que le droit pénal est fixé par une loi, c'est le décret qui détermine la procédure civile. Cette situation peut présenter des inconvénients dans la mesure où certaines règles de procédure civile sont aussi fondamentales que les règles de droit pénal pour la protection des libertés.

- **D'autres garanties de même type** confèrent aux citoyens le pouvoir de prendre l'initiative, et d'attaquer l'Administration devant les tribunaux, lorsqu'elle viole les libertés.

C'est d'abord le **recours pour excès de pouvoir**, procédure qui permet à toute personne ayant intérêt et qualité de demander à la Cour Suprême l'annulation d'un acte administratif illégal. Il peut s'agir des décrets du Président de la République, des arrêtés ou décisions des ministres, ou de différentes autorités administratives. Les statistiques font apparaître, notamment, que les décrets du Président de la République sont fréquemment attaqués et que dans de nombreux cas, ils sont annulés. Le recours pour excès de pouvoir n'est donc pas une simple affirmation d'une règle théorique de procédure, mais une technique permettant effectivement de sanctionner les violations des libertés par le pouvoir exécutif.

C'est ensuite le **recours de pleine juridiction** qui permet aux administrés, entre autres, de faire condamner l'Administration à leur payer des dommages-intérêts lorsque, par ses activités ou ses agissements, elle a violé leurs droits et libertés.

- Examinons maintenant le **type de garantie tendant à prévenir ou à sanctionner les abus du législateur lui-même**. L'idée même que le législateur puisse se tromper ou devenir oppressif est singulière et n'est pas partagée par tous les systèmes de pensée.

Par exemple, dans l'esprit du régime parlementaire britannique qui fait très peu de place à l'écrit, on ne conçoit pas que le législateur puisse se tromper, et l'idée même qu'on puisse annuler une loi est aberrante.

Les choses se présentent différemment dans les systèmes de constitutions écrites comme le nôtre. Il existe alors une procédure dite **contrôle de la constitutionnalité des lois** qui permet, dans certaines conditions, d'annuler une loi contraire à la constitution. Deux techniques constitutionnelles

permettent l'aménagement de ce contrôle.

La première technique dite garantie constitutionnelle consiste en ce que la constitution crée les libertés et réglemente elle-même les conditions de leur exercice, ou indique **positivement** la manière dont elles doivent être aménagées par le législateur ordinaire. Dans cette hypothèse, c'est la constitution elle-même qui offre **le modèle** auquel doit se conformer la loi parlementaire. Les libertés sont alors de véritables droits subjectifs, et lorsqu'elles sont violées, les administrés disposent des voies de droit leur permettant de les faire annuler par le juge, et, le cas échéant, d'engager la responsabilité de l'Etat. De son côté, le juge saisi dans ces conditions remplit effectivement sa mission d'arbitre, puisqu'il peut comparer la loi au modèle fixé par la constitution pour déclarer si elle lui est ou non conforme.

La seconde technique, la plus répandue, celle que consacre par exemple le droit sénégalais, c'est la technique dite législative et réglementaire. Dans cette hypothèse, la constitution se contente de créer les libertés, et délègue au législateur ordinaire le pouvoir de les aménager ; c'est le sens des formules constitutionnelles qui énoncent par exemple que telle liberté existe dans les conditions prévues par la loi. Lorsqu'il en est ainsi, le législateur ordinaire est co-auteur, avec le constituant, des libertés publiques. Le principe posé par la constitution doit alors être complété par les dispositions pratiques prévues par la loi ou les règlements.

Dans ce système, qui encore une fois est celui adopté au Sénégal, la **constitution ne fournit au juge aucune norme de référence**, puisqu'elle délègue au législateur la compétence pour poser une telle norme. Par exemple, la constitution affirme que les citoyens sont égaux devant la loi, mais sans dire de quel type d'égalité il s'agit ; or, il peut s'agir de l'égalité mathématique, ou encore de l'aménagement d'une certaine proportionnalité entre les personnes concernées. Ou encore la constitution prévoit que le vote est secret, mais n'indique pas en quoi consiste le secret, alors qu'il peut exister plusieurs techniques d'aménagement du secret du vote, l'isoloir par exemple n'en constituant qu'une parmi d'autres. Ou encore, la constitution prévoit que les citoyens peuvent créer des associations, mais n'indique pas la procédure à suivre pour les créer effectivement.

Dans toutes ces hypothèses où la constitution crée les libertés et renvoie aux députés le soin de déterminer leur contenu, ces députés sont co-auteurs de ces libertés et exercent, au moment de voter leurs lois **une compétence souveraine** non susceptible d'être critiquée devant le juge. Dès lors, dans un tel système, le juge, saisi d'un recours contre une loi ne statue pas à proprement comme juge, mais prend une décision politique.

Par exemple, lorsque la constitution prévoit que le vote est secret dans les conditions prévues par la loi, elle transfère aux députés le pouvoir souverain de définir le secret du vote. Par suite, quelle que soit la conception du secret qu'une loi intervenant dans ce domaine prescrit, on ne peut, sur le strict plan juridique, affirmer qu'elle est contraire à la constitution, puisque la constitution ne fournit aucun modèle permettant d'apprécier ladite loi. Par suite, lorsque le juge est saisi d'un recours contre une telle loi, il ne dispose d'aucune norme de référence dans la constitution lui permettant de l'apprécier. Dès lors, s'il décide de l'annuler, ce n'est pas pour des motifs juridiques, mais pour des motifs politiques. Le juge signifie alors que sa conception du secret de vote doit être préférée à celle des députés; que la manière dont il définit lui le secret du vote est préférable à celle retenue par les députés. Mais ce faisant, le juge prend une décision politique qui peut être d'autant plus dangereuse qu'elle revêtira le manteau d'une décision de justice prise à huis clos, et ayant autorité de la chose jugée. Alors qu'on peut modifier un mauvais décret, ou remplacer une mauvaise loi par une autre, dans un Etat de droit, on ne peut rien contre une décision de justice. Et c'est ainsi que, par un singulier paradoxe, l'indépendance du juge peut conduire à l'arbitraire et constituer une menace pour les libertés.

On nous répondra que le juge dispose d'un pouvoir normatif, qu'en l'absence de normes de références, il peut créer des principes généraux du droit. L'objection ne tient pas. D'abord, il faut rappeler que les principes généraux du droit ont été inventés en France, au lendemain de la guerre, à la libération par le Conseil d'Etat français pour corriger certaines injustices manifestes des lois pétainistes imposées par l'occupation nazie. C'était donc une réponse politique à la carence du parlement français, inspirée par une philosophie politique différente de celle du régime précédent. Ensuite, comme chacun sait, ces principes généraux du droit ont, au mieux, force de loi (encore que de nombreux auteurs pensent qu'ils ont une valeur infra-législative et supra-décrétale); et cela signifie qu'il n'y a pas lieu de créer un principe général dans un domaine ou dans une matière régie par la loi et qu'inversement dès lors qu'une loi intervient dans une matière, elle abroge les principes généraux du droit qui jusque là la régissaient.

C'est la raison pour laquelle, quelle que soit l'importance des garanties juridiques, les libertés ne seront effectives que si elles jouissent de :

b) La garantie politique. C'est celle qui résulte du contenu même de la loi parlementaire. C'est dans la loi parlementaire que doivent s'inscrire les garanties les plus importantes des libertés publiques.

La garantie politique. C'est aussi et surtout la volonté politique du gouvernement de respecter les libertés, car les mécanismes juridiques les plus perfectionnés resteraient sans effet, si de la part du gouvernement il n'y a pas de volonté politique de respecter les libertés.

Sur ce point, il est réconfortant de constater que le Président Abdou DIOP a maintes fois affirmé la volonté de son gouvernement et la nécessité pour l'Etat de se soumettre au droit.

Les institutions de la démocratie pluraliste sont des institutions modernes, capables de contribuer, pour une large part, à sortir les pays du tiers monde de leur sous-développement.

Le choix du Sénégal pour ce type d'institutions est courageux et exemplaire à maints égards et nous rappelle le cas tout aussi exemplaire du Royaume du Maroc.

L'article 3 de sa Constitution prévoit qu'il ne peut y avoir de parti unique au Maroc. Qu'il me soit permis, respectueusement, de citer ici un passage du discours prononcé par SM Hassan II, Roi du Maroc à l'occasion de l'ouverture de la première session de la quatrième législature :

"Vous et moi, nous ressentons en commun la même fierté celle de constater qu'à peine vingt années après l'accession du Maroc à l'indépendance nous avons élaboré notre constitution pris des dispositions dont la plus importante et la plus profondément significative est celle relative au choix que nous avons fait résolument, celui du pluralisme politique et syndical. Il s'agit là d'un acquis que nous estimons à sa juste valeur que l'homme perspicace qui sait regarder autour de lui et bien observer ce qui se présente sous ses yeux. Quand nous ouvrons bien les yeux et quand nous lisons et entendons, nous remarquons bien évidemment que nous avons fait un choix qui, pour n'être pas facile, n'en est pas moins le choix le meilleur.

En effet, il va de soi que ceux qui, parmi les dirigeants, ont adopté le système du parti unique et du totalitarisme, ont opté pour la "solution facile" estimant qu'ils y gagnent en efficacité et que la "bonne méthode" est que les ordres viennent d'en haut et que la base doit s'incliner systématiquement devant les décisions de la hiérarchie supérieure.

"Ainsi, pensent ces partisans du parti unique et du régime totalitaire, les réalisations s'accomplissent avec célérité, débarrassé des entraves de la contestation. Ils croient devoir affirmer que les pays du Tiers Monde devraient fuir ce "doux supériorisme" du pluralisme.

"Pour ma part, je dis "non" à un tel choix. Je pense que la question de la rapidité de l'exécution passe après celle, primordiale, de la nécessité d'obtenir l'adhésion de tous aux réalisations à accomplir, aux projets à mettre en œuvre.

Tous les citoyens doivent être associés aux projets et réalisations, ceux-ci et ceux-là ne sauraient être l'apanage d'un groupe ou d'une personne.

"Tout Marocain de quelque niveau qu'il soit, doit considérer comme sien tout projet, si vaste soit-il et il doit être partie prenante à chaque réalisation, celle-ci étant une œuvre collective que ne sauraient s'accaparer des groupes ou des individus au détriment d'autres groupes ou individus appartenant au secteur privé ou relevant de l'administration.

"Vous avez entendu, à l'ouverture, psalmodier des versets du Saint-Coran. C'est moi qui les ai choisis pour qu'ils nous soit permis d'entendre cet ordre de Dieu à son apôtre : "Et consulte-les dans les affaires".

"Dans un autre verset du livre de Dieu, le Très-Haut dit des croyants : "Et leurs affaires sont l'objet de leurs débats". Que Dieu veuille me permettre de faire un humble effort d'interprétation : les deux versets que je viens de citer n'ont pas la même signification. A mon avis, il y a deux sortes de consultation socio-morale et la consultation politique.

"Quand il est décrété que "leurs affaires sont l'objet de leurs débats", il est entendu par affaires, leurs problèmes, les questions qui appellent une commune réflexion que ce soit au niveau local, à l'échelle de la région ou de la ville ou même sur le plan du voisinage.

"Ils (les croyants) engagent un débat sur ce qui les préoccupe, se consultent, se concertent. Ainsi, la responsabilité, initialement circonscrite dans un quartier ou une cité, devient responsabilité collective par la vertu de la "choura" (consultation, démocratie). Le verset relève sous forme d'ordre : "consulte-les" cristallise, traduit la démocratie politique. Telle est ma manière de comprendre les deux versets.

Dieu soit à mon égard indulgent si j'ai commis quelque erreur d'interprétation".

Souhaitons que de nombreux pays du tiers monde aspirent à se doter de telles Constitutions.





CONSTITUTIONS ET PARTIS POLITIQUES EN AFRIQUE

Mohamed BERDOUZI *

INTRODUCTION

Cette brève communication ne vise pas à présenter une analyse descriptive des structures et des rôles assignés au (x) parti (s) politique (s), dans les régimes constitutionnels et les pratiques des Etats africains. Elle ne vise pas, non plus, à illustrer par des études de cas une quelconque typologie bien établie des partis politiques.

L'objectif recherché est plutôt d'interroger, globalement, le mode d'approche de la vie politique africaine, à travers la question cruciale des relais politiques structurés qui s'instaurent entre ces Etats-Nations, nouvellement (re) constitués, et les sociétés civiles qu'ils représentent et/ou dominent.

Le problème général qui se pose à cet égard est de savoir dans quelle mesure de tels relais permettent effectivement aux larges masses des peuples africains de renforcer leur présence active dans les mécanismes de la décision et du pouvoir étatique, et donc de participer effectivement au développement politique des sociétés en cause, dans le cadre des nouveaux processus d'auto-structuration en cours, après les grands mouvements d'Indépendance.

Sans prétendre apporter à une telle question une réponse globale et sans nuances, les réflexions qui suivent, tendent :

- En premier lieu, à souligner la relativité inhérente aux notions fondamentales, comme celles de "constitution", de "démocratie" et de "parti (s) politique (s)", qui servent, à cet égard, de grille conceptuelle à toute approche évaluative ;

- en second lieu, à rappeler qu'au-delà des régimes multipartiste, mono-partiste et non-partiste qui co-existent ou se succèdent dans les expériences politiques africaines, on assiste à des phénomènes généraux, trans-partisans, extra-partisans, voire anti-partisans, qui limitent considérablement, et limiteront encore, probablement, pour une certaine période historique, la portée et l'efficacité propres aux structures de représentation politique comme telles.

* Professeur à la Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales de l'Université Mohamed V, à Rabat

1. REMARQUES SUR QUELQUES NOTIONS DE BASE

La (re) constitution des Etats nationaux africains, prise dans le double sens textuel et factuel, s'avère être un processus sinueux et complexe, et non pas un acte instantané qui procéderait directement d'une proclamation d'indépendance. En témoigne le mouvement incessant d'amendements, d'abrogations, de suspensions et d'innovations de textes, autant que les processus de réaménagements institutionnels, plus ou moins profonds et "douloureux", que connaissent la plupart des Etats africains.

Mais, à travers la mutabilité et la relativité des textes et des pratiques politiques, il demeure que les Etats-Nations en cause se (re) "constituent" dans les faits et se dotent de codes politiques formels. Cette conjonction offre peut-être l'opportunité d'interroger sur le vif le sens, non pas linguistique ou académique, mais social et historique, qu'il convient d'attribuer à la notion de "constitution".

Or, la doctrine juridique classique, autant que le discours politique africain, associent principalement la problématique constitutionnelle à quelque idéal démocratique, de sorte que le procès de (la) constitution est assimilé à celui de la démocratie. La conséquence en est que les difficultés et les succès constitutionnels sont perçus et valorisés (ou dévalorisés) en vertu de telle ou telle pré-conception de l'idéal démocratique, et non pas à partir d'une analyse compréhensive et explicative des structures socio-politiques et de leur dynamique.

C'est pourquoi nous voudrions formuler, dès le départ, quelques hypothèses de travail, concernant **les sens attribuables à la constitution, à la démocratie et aux formes de représentation (partis) politiques.**

L'idée générale, sous-jacente à ces hypothèses, est que la problématique constitutionnelle, en Afrique comme en Europe ou ailleurs, se rattache à celle du pouvoir d'Etat, dans son processus objectif d'auto-structuration, et non pas, principalement, aux valeurs de consentement, de représentation, et de contrôle populaires, comme le suggère un certain libéralisme, et, d'une autre manière, un certain socialisme, par trop idéalistes.

1.1 Sur la notion de "constitution"

Il semble clair, en effet, que même si on envisage la constitution uniquement dans sa texture empirique, positive et immédiate, en tant que document officiel, elle révèle néanmoins une logique complexe et qui ne se limite pas à "instaurer", tant bien que mal, une certaine "démocratie" ou une certaine "dictature". Plus encore, lorsqu'on envisage ce type de document par rapport à des structures sociales et à des conditions historiques données, il apparaît que sa signification

ne se réduit pas à un déplacement d'accent entre les deux racines "polaires" de la "DEMO - CRATIE" (peuple et pouvoir).

Avant d'en venir au "demos", la constitution organise d'abord le "Kratos" et détermine "l'Etat" ("manière d'être") d'un Etat-Nation. Cela semble vrai même lorsque les textes proclament sincèrement que tout vient du peuple et lui revient.

- En effet, dans sa genèse même, la constitution est l'acte d'un pouvoir établi, et non sa source. C'est toujours un pouvoir existant qui établit une constitution et la fait adopter, en lui assurant, la plupart du temps, un éclat d'adhésion populaire, parfois massive, mais toujours post festum.

Dans son sens matériel, la constitution est centrée sur les rapports du pouvoir d'Etat avec lui-même - répartition des compétences entre les différents pouvoirs et détermination des rapports entre eux - beaucoup plus qu'elle ne l'est sur ses rapports avec ce qui lui est extérieur, dont, au premier chef, les "gouvernés". Le contenu le plus précis et le plus abondant des constitutions concerne, généralement, l'auto-organisation du pouvoir et sa distribution entre les organes d'Etat et, en-deça, entre les centres socio-politiques de décision qui le détiennent et l'exercent.

- Dans sa forme, la constitution est, croyons-nous, l'expression écrite et solennelle, pour partie fidèle, et pour partie emphatique, de la conscience de soi du pouvoir politique, notamment dans sa dimension normative. En cela, il n'y a d'ailleurs, a priori, ni un bien, ni un mal, du point de vue "démocratique", mais une nécessité caractéristique du pouvoir d'Etat comme tel.

La raison en est, croyon-nous, évidente ; du moment que les structures sociales se différencient et se compliquent, que la machine de l'Etat prend sans cesse de l'ampleur et que ses soubassements socio-politiques, ses institutions et ses organes d'action se consolident et se renforcent, il ne suffirait pas d'un idéal démocratique, aussi sincère soit-il, pour faire oublier au pouvoir constituant les besoins d'auto-structuration du pouvoir tout court.

Un tel idéal peut certes infléchir les dispositifs du pouvoir "constitué", dans le sens d'une plus ou moins grande ouverture au contrôle extérieur et d'une sensibilité variable aux aspirations populaires. Mais, le plus souvent, les constitutions se préoccupent avant tout du pouvoir lui-même, de son auto-régulation, de sa puissance, de son effectivité, etc.**

** Les droits consentis au peuple et aux citoyens figurent comme des "droits" dont la garantie pratique renvoie à d'autres textes, non-purement "constitutionnels", ou à des instances du pouvoir d'Etat qui, tout en étant déclarées indépendantes ou "neutres", relèvent toujours de lui. Par contre, les "droits" des gouvernants figurent comme des "attributions" et des "pouvoirs" spécifiés, dont les mécanismes sont assez explicites et précis et dont la garantie n'est autre que la puissance étatique ou "publique" elle-même.

Par rapport à la problématique nationale, la constitution est qualitativement centrée sur les besoins d'unité réelle et symbolique d'un tout social forcément différencié, en termes de cultures, de classes, d'ethnies, de régions, etc. Son propos essentiel est d'assurer la souveraineté de l'Etat, bon gré, malgré ces différences, d'où la primauté des considérations d'intégrité territoriale, de défense nationale, d'articulation des pouvoirs locaux et sectoriels au pouvoir central, etc. Cette dimension est encore plus manifeste dans les Etats "composés" où les institutions et les mécanismes de fédération forment, à l'occasion, la principale ligne directrice des dispositions constitutionnelles. De la constitution des Etats-Unis d'Amérique, à celles des Etats africains, en passant par les mouvements constitutionnels européens et asiatiques, une signification fondamentale des constitutions demeure d'imposer, de superposer ou d'adapter un Etat plus ou moins centralisé et régulé à un ensemble national plus ou moins réel et plus ou moins uni.

Par rapport au "peuple", enfin, la constitution semble receler une ambiguïté fondamentale, ou du moins un dualisme de signification : elle implique sa "subordination" au pouvoir établi et aux contraintes de l'unité nationale et de la souveraineté étatique, tout en le proclamant souverain et source principale de légitimité. De cette dualité il découle que la marge de consentement, de participation et de contrôle populaires, effectivement assurée par les dispositions constitutionnelles, dépend de facteurs autres que les valeurs et les volontés "démocratiques". Cette marge est déterminée par la nature du pouvoir en place, les caractéristiques de la problématique nationale et les rapports des forces socio-politiques en présence. Même si ces dernières se réclament généralement du peuple, leur degré de représentativité réelle demande à être déterminé en chaque occurrence et demeure, en tout cas, relatif, tant qu'il existe des décalages entre le peuple et les "leaders", ou la "classe politique" dans son ensemble, en termes de savoir, de fortune et de pouvoir.

Si la "participation" et le "consentement" sont les principales manifestations de la "démocratie", il apparaît clairement que la perception du mouvement constitutionnel sous le seul angle des institutions représentatives est réductrice: non seulement on omet les deux autres centres de gravité de toute constitution (à savoir l'auto-organisation du pouvoir et l'étatisation de la nation), mais encore on perd de vue l'ambiguïté constitutive de la notion de participation populaire. Celle-ci est nécessairement "partagée" entre les besoins de légitimation propres au pouvoir établi et les contraintes d'adhésion et de participation actives des citoyens à sa "gestion", en fonction des rapports de forces.

En d'autres termes, bien que le peuple soit partout déclaré pouvoir constituant originel, voire aussi dérivé, et bien que le discours politique

présente la constitution comme étant avant tout motivée par les finalités et les valeurs démocratiques, la compréhension d'une constitution donnée serait déjà baissée et appauvrie si l'analyste s'en tenait à la seule question de savoir dans quelle mesure elle établit ou déforme la "démocratie". Une telle approche - unidimensionnelle ou unilatérale - glisserait d'avance sur le terrain de choix du discours politique et verserait dans l'idéologie, apologétique ou dénigrante, typique de ce même discours.

1.2 Sur la notion de "démocratie"

Lorsqu'on prête attention aux discours sur la "démocratie", on remarque que le contenu qu'ils lui attribuent est souvent tiraillé entre une universalité ambitieuse, mais frustrante, et une spécificité étriquée mais auto-suffisante.

Au regard des idéaux démocratiques générés en Occident, l'Afrique apparaît, en effet, comme une terre où la démocratie est littéralement déçue et éveille, sous le coup des ingérences administratives, des chefferies militaires, des ingérences administratives, des "mascarades" électorales, etc. On oublie, dès lors, les avatars de la démocratie en Europe même : bonapartisme, restaurations, fascismes et manipulations électorales, jusqu'à des temps relativement récents. La tentation est alors forte de rechercher quelque "nature" psychologique ou sociologique, en d'autres termes quelque "pierre politique", sinon "philosophale", qui expliquerait cette déchéance chronique de la démocratie en Afrique.

Or, c'est précisément cette "nature spécifique" qui est d'avance "trouvée" et mise en exergue par les tenants d'une "démocratie ad hoc", pour légitimer les pouvoirs acquis et les faire échapper à toute dynamique prospective, en prétendant que l'Afrique ne peut et ne doit que s'inventer "sur mesure" une démocratie particulière, "non-importée".

Néanmoins, le monde étant malgré tout un seul et de plus en plus régi par des lois de développement universelles, on assiste néanmoins à des "importations constitutionnelles" avec, certes, des options autant que possible à sens unique:

- "présidentialismes" sans "congrès" et sans "checks and balances" ;
- "parlementarismes" sans pluralisme réel et sans responsabilité gouvernementale effective ;
- "démocratismes populaires" sans bases ouvrières et paysannes organisées et agissantes, etc.

Au mieux, l'auto-suffisance "spécifique" se réduit à un mimétisme, de surcroît verbal et réducteur.

Le "complexe d'infériorité", référé à un idéal sublimé de la "viaie"

démocratie, autant que le "complexe de spécificité", référé à une "substance politique locale" tout aussi sublimée, ont finalement ceci de commun : ils empêchent de concevoir la "démocratisation" comme un processus **relatif, sinueux et conditionné** :

- un processus, parce que l'Etat démocratique ne se décrète pas mais se construit ;
- relatif et sinueux, parce que cet Etat n'est jamais achevé et reste toujours, bon gré, malgré les textes et les volontés politiques, sujet au changement;
- conditionné, parce que les formes de participation populaire dépendent des structures de la société, de la nation, du pouvoir étatique et de toutes les forces politiques, et non pas de l'option pour tel ou tel type de régime et de "démocratie", dans leur idéalité universelle ou dans leur concrétude spécifique.

1.3. Sur la notion de "parti"

Les "conceptions à sens unique", qui se rattachent aux notions de "constitution" et de "démocratie" entraînent donc déjà un "débat" à haute teneur idéologique, lorsqu'il s'agit de comprendre et d'expliquer les institutions africaines. Mais, cela est plus manifeste encore lorsqu'on aborde la question de la "représentation politique" et des "partis". On peut même dire que c'est sur cette question que les analystes se focalisent et que les politiciens se divisent, le plus profondément et le plus ouvertement.

La raison fondamentale en est que la structure partisane constitue la charnière entre les trois aspects fondamentaux du système "constitutionnel", au sens objectif et "méta-textuel", à savoir : l'unité nationale, l'auto-organisation du pouvoir d'Etat et l'enrôlement/participation du peuple. En d'autres termes, la question de l'organisation partisane prend des tournures déterminées par trois types de problèmes fondamentaux d'intégration structurale, à savoir :

- L'intégration, entre elles, des composantes socio-économiques et ethno-culturelles d'une communauté donnée, pour former une nation, et leur subordination à un pouvoir central pour l'Etat-Nation ;
- L'intégration des composantes d'une "élite" ou des "classes" dominantes entre elles pour fonder un pouvoir politique "cohérent" et effectif,
- L'intégration et l'enrôlement du peuple a la double fin de légitimer le pouvoir ainsi établi et de le rendre viable et adaptable aux yeux du peuple.

Le (les) parti (s) politique (s) représentent les structures médiatrices de ces trois ordres de fonctions d'intégration et constitue (ent), de ce fait, un centre

d'intérêt majeur pour les politiciens et les politologues.

Mais il arrive que l'importance de la question du régime des partis ne soit pas précisément comprise et posée comme telle, mais plutôt valorisée et mystifiée comme suit :

- L'option pour un régime donné des partis est posée comme "découlant d'un programme, ou d'une stratégie de libération et de développement, ou encore d'une vision du monde "libérale" ou "socialiste". Autrement dit, le régime partisan adopté ou vanté est abordé comme une variable téléologiquement et idéologiquement dépendante. L'analyste est conséquemment sommé de se placer d'un point de vue idéologique et finaliste particulier, avant même d'espérer comprendre les vertus d'authenticité, de liberté ou d'égalité attachées au régime des partis qui est censé y conduire.

Or, si l'on admet que les conditions sociales favorables à un libéralisme conséquent (expansion industrielle, libre concurrence, courants massifs et profonds de libre-pensée...) autant que les préalables d'un socialisme conséquent (mouvement ouvrier et paysan, théorie et organisation "d'avant-garde", transformations sociales au-delà d'un capitalisme bureaucratique...) font partiellement ou totalement défaut, rien n'interdit d'envisager l'hypothèse inverse : le besoin d'un régime des partis bien déterminé, aux fins de la triple intégration du pouvoir, de l'Etat-Nation et du peuple, précède et commande une certaine idéologie plus ou moins libérale ou socialisante, suivant les circonstances politiques concrètes. L'idéologie qui était censée dicter le choix de tel ou tel régime des partis servirait seulement, **entre autres fonctions, à travestir les fonctions socio-politiques objectives du régime des partis adopté, en ne laissant y voir que des finalités idéale, globales et sublimes.**

Le volontarisme qui préside à de telles idéologies commence donc par faire de nécessité vertu, en présentant le régime des partis retenu comme un "choix" délibéré, là où il est permis d'y voir une contrainte et un besoin de la structure socio-politique, à une phase déterminée de sa dynamique d'intégration, ou de "constitution". La "pureté idéologique" proclamée, et qui ne peut être objectivement qu'altération syncrétique, se présente elle-même comme la "cause" du régime des partis "choisi", alors qu'elle n'en est probablement qu'une conséquence et une prise de conscience idéalisée, voir fétichisée.

Il n'est dès lors pas étonnant que se développe une vision manichéiste de la représentation politique, de sorte que le débat s'éternise sur les vertus et les méfaits respectivement "intrinsèques" au multi-partisme et au monopartisme. Une telle logique binaire n'a pas seulement le défaut d'ignorer le non-partisme, voir l'anti-partisme, caractéristiques de certains régimes africains. (Ces derniers phénomènes pourraient d'ailleurs être analysés comme des formes

spéciales de mono-partisme encore plus centré sur la personne du chef, au point de bannir toute structure fixe et permanente de médiation.) Elle tend surtout à envisager chacun des pôles de la dichotomie ainsi privilégiée et figée, (parti unique / pluri-partisme) comme une forme pure et vraie "en soi", sans égard à son fonctionnement réel et à l'ensemble des phénomènes socio-politiques corrélatifs.

L'expérience des représentations partisans, en Afrique, révèle pourtant des caractéristiques hautement significatives, en ce sens qu'elles débordent justement du cadre étreint de la dichotomie, ou de la "trichotomie", susmentionnées, et qu'elles appellent, d'une part, à relativiser les fonctions réellement assurées par les régimes des partis, quels qu'ils soient, et compte du rôle joué par des structures médiatrices autres que les partis politiques proprement dits.

2. REGIMES DES PARTIS ET PHENOMENES CORRELATIFS

Il arrive souvent que l'on compare les succès et les échecs de chaque type de régime politique africain pour les mettre à l'actif ou au passif des deux principaux systèmes des partis. Pourtant, l'instabilité politique est si caractéristique du continent qu'on a pu y dénombrer, dans les années 60 et 70, une moyenne de deux renversements de régimes réussis, chaque année, sans compter toute les séries de tentatives, "complots" et soulèvements réprimés ou ratés. Si on y ajoute les innombrables réaménagements, en douceur, des dispositifs constitutionnels, cela signifie déjà, à tout le moins, qu'aucun système de partis n'a pu faire ses preuves, en l'occurrence, sur une période historique suffisamment longue pour être probante.

A ces considérations, on devrait ajouter l'effet de la dépendance, des diverses formes d'ingérence extérieure, de l'héritage colonial et de l'inertie prolongée du nationalisme, en tant que facteurs qui contribuent, de diverses façons, à altérer le libre jeu des institutions nationales.

Or, le bilan des forces politiques partisans ne serait concluant, quant à leur puissance constructive et à leur vertu démocratique, que si on pouvait faire abstraction des poids du passé et de l'influence extérieure, et si on pouvait imputer totalement les succès et les échecs politiques des différentes expériences d'Etat à leur propre "théorie-organisation-action", et à la dynamique actuelle et intrinsèque des sociétés concernées.

Qui plus est, même si on fait abstraction de tous ces facteurs d'altération de la vie politique interne et présente, on constate encore, répétons-le, le dépassement de la dichotomie parti-unique / pluri-partisme par nombre de phénomènes caractéristiques de la vie politique, et surtout de la représentation

socio-politique, dans les Etats-Nations africains. Ce sont, nous semble-t-il, ces phénomènes qui, au-delà des textes et des déclarations d'intention, renseignent sur la pratique de l'organisation politique et ses limites, dans le contexte considéré, quel que soit le régime officiel. Le contexte ne nous permet, cependant, que quelques allusions rapides à ces phénomènes.

2.1 L'unanimisme

Au risque de généraliser quelque peu, il est permis d'affirmer que les régimes politiques africains sont globalement marqués par la force des accents ("aigus" et "graves") qu'ils placent sur la notion d'unanimité politique. D'où l'ampleur des thèmes d'unité nationale, de mobilisation totale, de cohésion populaire, d'identité de l'Etat et du peuple, et ainsi de suite.

Or, ces accents unanimistes ne sont pas purement emphatiques et ne se limitent pas au discours politique. Il se traduisent par la réduction de l'opposition et du champ des questions politiques "discutables" à leur plus simple expression, sinon à néant.

Un tel phénomène est plus ou moins évident un peu partout, non seulement dans les systèmes mono-partiste ou non-partistes, mais aussi dans les régimes dits "pluralistes". La plate-forme unanimiste, présumée et imposée comme telle, s'étend non seulement à quelque forme de l'Etat et parfois à quelque religion, et non seulement à quelques "valeurs" idéologiques proclamées "communautaires", générales et "intemporelles", mais aussi à des programmes politiques qui règlent d'avance toutes les questions d'importance et ne laissent que peu ou pas d'options ouvertes au débat et à la différence.

Même à défaut de tels programmes imposés d'office, et en plus d'eux lorsqu'ils existent, il n'est pas rare qu'en cours de route, certaines positions politiques particulières soient proclamées impératives, rattachées de facto à la plate-forme unanimiste "obligatoire" et soustraites à tout débat qui supposerait des divergences de fond.

A ce titre, l'unanimisme en question peut être qualifié d'expansif, parce que potentiellement susceptible de s'annexer à tout moment des positions qui semblaient relever du champ politique "différentiel". Il peut être également qualifié de coercitif, non pas que l'adhésion à telle unanimité soit forcément imposée par la contrainte directe : il arrive simplement que les mouvements de masse suscités et les auto-censures intégrées par les groupes et les individus conduisent à prévenir toute opposition exprimée, sans que l'Etat unanimiste n'ait ni à la tolérer ni à la combattre ouvertement. En un mot, l'opposition politique cesse, faute d'opposants : la liberté se met en adhésion automatique et le pluralisme se réduit à la répétition de l'identique, ou, tout au plus, à la variation des nuances sur une couleur unique.

Certes, tout régime a besoin d'un minimum d'unanimité, d'une plate-forme idéologique qui fonde les règles du jeu politique qui le "constituent" et d'un langage commun qui rende possible la communication en son sein, entre ses composantes et avec ses partenaires sociaux. Aux Etats Unis d'Amérique, par exemple, il est important que tous croient à l'«american way of life», ou à l'illégitimité "naturelle" du parti communiste, voire à la nécessité de l'alternance éternelle entre les seuls partis Républicain et Démocrate.

Mais, la force d'un tel régime réside dans le fait qu'en se conformant à cette plate-forme, il semble seulement refléter les volontés du peuple, suivre l'opinion et s'en remettre strictement à son libre arbitre, dans un contexte de compétition des idées et des hommes.

Par contre, dans les pays encore affectés de l'unanimisme monochrome, expansif et coercitif, la faible marge de compétition, et l'inconsistance des possibilités politiques et matérielles aménagées pour la manifestation d'une libre opposition, permettent aux pouvoirs établis d'étendre à loisir ce qui est censé relever de l'unanimité collective et partant d'opposer la totalité nationale comme telle à toute velléité d'opposition véritable, i.e. portant sur quelque choix significatif de société ou de politique.

2.2 Le fractionnisme

L'énergie des contradictions sociales n'est cependant pas annihilée, par le simple fait qu'on cultive l'unanimisme. L'absence de tout parti, la cohésion officielle d'un parti unique et l'harmonie sans fausse note d'un orchestre pluraliste monochrome donnent, certes, pour un temps, l'illusion d'unanimité et de stabilité. Mais c'est souvent au prix d'un double phénomène :

- La factionnalisation des élites dominantes, d'une part,
- et leur marginalisation par rapport à des peuples "indifférents" et passifs, d'autre part.

Ces deux phénomènes, intimement liés, ne signifient pas pour autant que la vie politique ainsi marquée soit purement dérisoire, ni qu'il faille s'en prendre à l'égoïsme des "politiciens" et à l'ignorance des peuples. Même pendant les phases historiques où les factions d'élites se vouent aux intrigues internes, et le peuple à sa propre survie et au football, par exemple, l'analyse objective des mutations économiques, sociologiques et culturelles qui se produisent alors "en douceur" expliquerait en quoi ces modalités de la vie politique peuvent être transitoirement nécessaires et inévitables. De tels "passages à vide" pourraient même receler une restructuration des rapports sociaux fondamentaux, une dissolution des alliances et des attaches de classes établies, une redistribution des positions de forces et d'influence entre les groupes sociaux, voire

l'émergence de nouvelles "élites" dominantes. Ce sont là des termes certes vagues, mais comment identifier les mutations en cause dans une cinquantaine de pays, en peu de mots?

L'explication de chaque forme concrète de factionnalisation n'est d'ailleurs pas notre propos . Il suffit, pour le moment, de bien remarquer que le fractionnisme est souvent le complément de l'unanimité , à tel point que , du temps d'un Lénine et de ses successeurs immédiats, la question est restée ouverte de savoir s'il faut ou non tolérer et légaliser la liberté d'expression et d'organisation des factions opposées à la direction officielle du parti unique.

A plus forte raison, lorsqu'il n'est pas question de "dictature du prolétariat", et qu'il n'est ni dans les intentions, ni dans les possibilités d'un Etat sous-développé de supprimer la propriété privée, la production marchande et les différences sociales, l'institution du parti unique consiste à "désirer" ligoter la dynamique sociale par la seule vertu d'une raison d'Etat auréolée de populisme. La "spécificité" africaine ou religieuse du "socialisme" invoqué à l'occasion se réduit, de fait, à une utopie plus improbable encore que celle du communisme universel, parce qu'elle prétend "performer" le miracle consistant à "effacer" constitutionnellement des divergences d'intérêts qui ne peuvent que s'approfondir économiquement et politiquement, au fur et à mesure du "développement" ainsi recherché.

On pourrait sans doute objecter que le parti unique ne prétend nullement supprimer les divergences et les débats et qu'il se limite à offrir un cadre unifié, ouvert à toutes les composantes du peuple et dont la vertu serait de canaliser les énergies, tout en permettant à chacun une totale expression démocratique.

Pourtant , dès que les desideratas et les opinions débordent leur portée individuelle, ou locale, et de leur teneur socio-professionnelle "terre à terre", dès qu'ils concernent des options politiques ou sociales générales, leur expression se pose en terme de communication et de cristallisation sociale, ce qui exige des supports d'information de masses et des courants structurés et auto-dynamiques. Si ces besoins et pulsions sont satisfaits, on assiste à la pluralisation de fait du parti unique ; s'il sont contrariés et refoulés, on assiste à l'atrophie du même parti unique à la base, en même temps qu'à sa sourde factionnalisation au sommet.

Ce qui advient du parti unique, en l'occurrence, advient aussi de tout pluralisme par trop unanimiste. Non seulement les contradictions internes à chaque parti se soldent alors par des luttes de factions, mais encore les partis, dans leur ensemble, tendent à se rétrécir jusqu'à la petite dimension de factions rivales, sans assises sociologiques puissantes, ni programmes distinctifs et crédibles. Ils perdent, en somme, leur fonction de canalisateurs des contradictions sociales objectives.

2.3. Phénomènes connexes

2.3.1 Le "bonapartisme"

Quel que soit le régime constitutionnel des partis politiques, il est aisé de remarquer que, dans les Etats africains, le rôle des chefs d'Etat, leurs pouvoirs et leurs statuts sont considérables. C'est comme si l'unanimité et le fractionnisme sous-jacents à la fonction de représentation socio-politique, telle qu'elle se réalise en l'occurrence, concourent à mythifier idéologiquement, et à sur-dimensionner réellement la personne du chef : celui-ci incarne une unanimité elle-même amplifiée et arbitre des factions constamment (re) générées en leur nature de "clientèles" concurrentes et tournées vers les faveurs du sommet, plutôt que vers les "verdicts" de la base.

Evidemment, la "personne" du chef y est pour peu : quand bien même elle change, ce qui n'est pas rare, les attributs "d'incarnation" et "d'arbitrage" immanents à la fonction se reproduisent, à quelques nuances près.

Il est certes vrai qu'ailleurs aussi le "charisme" des chefs d'Etat et la concentration des pouvoirs entre leurs mains prennent une ampleur non-négligeable sous différents climats : présidentiels, monarchiques, ou autres. Ces phénomènes semblent toujours corrélatifs de l'existence même d'un Etat, d'une Nation et d'un Pouvoir centralisé.

Ces dernières catégories politiques dont la propension unitariste se mesure à leur nature différenciée et à la force de leurs contradictions constitutives, impliquent toujours, semble-t-il, une certaine "condensation au sommet" de la puissance politique et de la mythologie communautaire correspondante.

Ce qui caractérise néanmoins le "bonapartisme" africain des années 60 et 70, c'est une sorte de suprématie politique qui plaçait les chefs "au-dessus" des institutions politiques comme telles, celles-ci n'étant qu'en voie d'émergence et de mise en place et demeurant donc relativement conditionnées par la personnalité et le style du chef.

Mais il serait erroné d'y voir une personnalisation totale et endémique du pouvoir, car, non seulement les chefs changent, mais aussi ils subissent des pressions plus ou moins occultes qu'il importe donc d'identifier et d'analyser. Quand bien même le Chef se maintient durablement au pouvoir, c'est au prix d'un réaménagement plus ou moins fréquent et plus ou moins sensible de "sa" politique.

Il serait donc plus judicieux de voir dans cette personnalisation du pouvoir un épiphénomène et un effet des structures socio-politiques où il se manifeste, plutôt qu'une cause sur-déterminant l'Etat, la Nation et les forces politiques latentes et manifestes qui s'y meuvent.

2.3.2 Le putschisme

Ce phénomène bien connu en Afrique montre qu'on ne saurait réduire la dynamique politique des Etats en cause au pouvoir personnel de certains chefs, confrontés à un risque permanent de "destabilisation". Nombreux à être réussis, et encore plus nombreux à être avortés ou étouffés dans l'œuf, les putschs manifestent, d'un côté, la vanité de l'unanimisme, sous ses trois variantes (non-partisme, mono-partisme et pluri-partisme monochrome) : ils révèlent violemment des oppositions latentes, enracinées dans la différenciation sociale et ils illustrent la pluralité, voire l'antagonisme, des intérêts, des valeurs et des forces socio-politiques constitutives de l'identité nationale.

Mais, d'un autre côté, les putschs ne tardent pas à manifester, même lorsqu'ils parviennent à instaurer le "salut national" qui les motive, une certaine reproduction de l'unanimisme et du bonapartisme, avec d'autres moyens, d'autres personnes, et un autres style. Ce faisant, ils peuvent certes imprimer un tournant significatif aux processus de structuration de la nation et de l'Etat, en y apportant la touche propre à certains groupes socio-politiques jusque là marginalisés ou étouffés. Il arrive même que les réformes ainsi amorcées, autant d'ailleurs que celles qui peuvent être "adoptées" par le Chef en place sans qu'il soit besoin de le renverser, soient d'un apport non négligeable à l'indépendance économique, au progrès social et à la démocratie politique.

Mais, il s'en faut de beaucoup que les nouveaux Etats-Nations en cause se surpassent eux-mêmes par de tels coups de force et parviennent à maturité si brusquement. La preuve empirique en est que les putschs engendrent souvent des anti-putschs et quand bien même ceux-ci échouent, les pouvoirs en place sont amenés à renforcer les dispositifs unanimistes, moyennant, le cas échéant, quelques concessions mineures qui justifient, à leurs yeux, l'exigence d'harmonie nationale et l'identité des points de vue de tous sur l'essentiel. Un "essentiel" par définition expansible, selon les conjonctures et les rapports de forces.

Certes, aucun Etat, en général, ne semble échapper au jeu des rapports de forces et même au risque toujours possible des coups de forces. La France, par exemple, est passée, depuis la Révolution de 1789, par cinq républiques, deux empires, deux restaurations et toutes une série d'adaptations plus ou moins "forcées" de chacun de ces régimes. Néanmoins, la notion même de "constitution" vise à instaurer un jeu politique "pacifique" et donc à aménager les possibilités de libre expression, d'interaction, de compétition, voire d'alternance des courants politiques opposés, ou du moins de ceux d'entre eux qui sont historiquement "tolérables" ou "inévitables", à chaque grande étape de la construction nationale et du développement politique.

La trop forte fréquence du putschisme africain témoigne du caractère étriqué et par trop exclusif des constitutions en place, malgré les réaménagements incessants qui y sont apportés. La pratique des putschistes, presque partout où ils ont réussi, n'élargit pas forcément ces limites ; elle tend plutôt à les retracer "sur mesures", à l'avantage des nouveaux groupes hissés au pouvoir, et sous le couvert d'une légitimité "révolutionnaire".

Vis-à-vis des partis politiques, le putschisme actif ou potentiel est inhibitif, à plus d'un titre :

- En tant que menace, il contribue à les modérer et à les rapprocher en une sorte d'alliance tacite, anti-putschiste, qui s'établit entre eux et avec le pouvoir en place. La contradiction, par ailleurs secondaire, entre "civils" et "militaires", tend à se muer en pierre d'achoppement principale de l'ordre politique, à tel point que l'unanimité du /ou des partis "civils" se perçoit surtout par contraste avec la zone d'ombre que laisse souvent planer cette "grande inconnue" qu'est la sourde gronde politique de la force armée.

- En tant que "révolution" réussie, le putsch armé tend à démontrer "l'inefficacité" des politiciens professionnels et l'incapacité des partis "civils" à provoquer, ou à prévenir, des changements notoires. Cela entraîne le discrédit des chefs politiques civils, tant auprès de ceux des citoyens qui aspirent à des changements, qu'auprès de ceux qui aspirent à la stabilité, ces derniers se rendant compte, en cas de putsch réussi ou gravement menaçant, que ces chefs "civils" ne peuvent plus rien pour les protéger, dès que le changement se fait annoncer par le bruit des bottes.

2.3.3. Le bureaucratisme

Le charisme et l'autoritarisme des chefs, appuyés sur leurs réseaux de clientèles personnelles, et le fantôme menaçant du putschisme, appuyé sur la force armée, ne sont pas, pour autant, seules les phénomènes qui "parasitent" l'organisation et la représentation politique proprement dites.

L'administration civile joue encore, dans ce même sens, un rôle déterminant.

Chacun sait, en effet, l'ampleur que l'administration prend rapidement, dans les nouveaux Etats-Nations indépendants, à partir de l'inertie même qui lui a été généralement imprimée par la colonisation, pour ses propres besoins de contrôle, d'enrôlement, d'équipement et de "modernisation" en territoire indigène.

Les besoins de construction nationale, de développement et de contrôle politique, parfois sur-dimensionnés par le jeu des trois procès corrélatifs d'intégration précitée, accélèrent plus encore cette inertie, jusqu'à l'hyperthrophie administrative.

La croissance et les excroissances de l'appareil administratif se doublent des phénomènes de népotisme, de corruption, d'ostentation et d'abus bureaucratique que l'on sait.

Mais, sans compter l'effet pervers de cette pathologie bureaucratique sur la liberté d'expression et d'organisation politique, et même dans l'hypothèse où cet effet serait mineur, la croissance et le fonctionnement, même "normaux", d'une administration nouvellement "nationalisée" produit des effets sociologiques d'importance et qui ne manquent pas de moduler la dynamique proprement politique, d'une certaine manière, et sur une période historique ou moins longue.

Deux exemples d'effets, entre autres, méritent d'être soulignés, à cet égard:

- En tant qu'employeur important, sinon principal, l'Administration constitue un puissant facteur de mobilité sociale, pour une importante frange de la jeunesse éduquée, dont elle assure la récupération politique, du moins à terme. Les grands et petits réseaux d'intérêts qui s'y installent, tendent à échapper à toute logique purement partisane et à servir les maîtres du jour, tout en se servant eux-mêmes, bien entendu. L'Administration apparaît, dès lors, comme un facteur de stabilité et de continuité, formellement indifférent aux remous de la sphère politique et insensible à l'activisme des "politiciens". Elle contribue à réduire d'autant le crédit de représentativité et d'efficacité attribuables aux organisations politiques comme telles.

- Mais ce n'est pas à dire que l'Administration soit politiquement neutre, loin de là. Appliquant fidèlement les "instructions" officielles, quelles qu'elles soient, elle constitue un moyen de pression, voir de falsification qui rend, de fait, illusoire les velléités d'expression démocratique et de choix électoral. Ce n'est certes pas là une spécificité africaine, puisqu'en Occident même, la neutralité électorale de l'appareil administratif n'a pu être atteinte qu'au prix d'un processus douloureux qui s'est étendu sur plusieurs siècles. Mais il demeure que, pour le moment, la vitalité des partis politiques et l'adhésion des citoyens aux processus électoraux, dans les pays africains, demeurent largement contrariées par cette ingérence et cette implication directes de l'Administration dans le jeu démocratique.

Les valeurs, les normes et les mécanismes de contrôle et de sanction susceptibles de favoriser le désengagement électoral de l'Administration ne s'ébauchent que peu à peu, et, dans la mesure où toute administration est à l'image de la société qu'elle gère, on peut dire qu'il n'y a de solution générale à ce problème important que dans le cadre d'une nouvelle configuration globale des forces politiques africaines, y compris les forces dirigeantes, ce qui semble

devoir passer par une profonde restructuration, plus ou moins en cours, de leurs soubassements sociaux, économiques et culturels.

Pour conclure, disons que la dynamique globale et prometteuse qui vient d'être évoquée apportera peut-être la rénovation des appareils, des formes et des pratiques politiques actuelles. On pourra alors s'assurer que les "technologies" politiques africaines, aujourd'hui paradoxales et "sous-développées", n'auront été que de transition, vers des systèmes plus transparents et plus ouverts au changement. Aussi vétustes et aussi risibles qu'apparaîtront alors les fétiches personnels et organisationnels forgés par ces technologies politiques, on y lira du moins les traces d'un travail historique ardu qui aura été nécessaire pour muter des tribus et des Etats médiévaux en des Etats-Nations démocratiques, à la hauteur des droits des peuples et des citoyens du XXI^{èmes} siècle.



REFERENCES

- BADY, A. Z.** Contribution à l'étude du système constitutionnel du Zimbabwe, in : **Revue Juridique et Politique - Indépendance et Coopération**, 1984, tome 1, pp. 68-83.
- BRETON, J. M.** La révision constitutionnelle du 23 Août 1984 et l'évolution du régime politique congolais, in : **Revue Juridique et Politique Indépendance et Coopération**, 1985, tome 2, pp. 271-291.
- GONIDEC, P. F.** **Les systèmes politiques africains**, librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1978, (deuxième édition).
- LAVROFF, D. G.** **Les Constitutions des Etats francophones d'Afrique noire**, Ed. Pedone, Paris, 1977.
- MAHIOU, A.** **L'avènement du parti unique en Afrique noire**, B.A.M., tome 3, 1969.
- MOORE, CI. H.** **Politics in North Africa : Algeria, Morocco and Tunisia**. Little, Brown & C°, Boston, 1970.
- ZARTMAN, W.** **Government and politics in Northern Africa**, Praeger Publishers, London, 1963.
- Political pluralism in Morocco, in : ZARTMAN, (edited by), **Man, State and Society in the Contemporary Maghrib**, Praeger Publishers, London, 1973, pp. 245-259.



LES ORIGINES CONSTITUTIONNELLES DU CAMEROUN

Joseph-Marie BIPOUN WOUM *

A vrai dire, l'observation impassible des systèmes politiques africains contemporains n'encourage guère le chercheur à une exploration enthousiaste autour de grandes notions telles que constitution et lois fondamentales. Ce n'est pourtant pas l'intérêt qui y manque : chaque Etat africain est en principe doté d'une constitution et lorsque, par suite d'un changement politique violent, un pays entre dans une période de rupture juridique fondamentale, les nouveaux maîtres s'empressent toujours de présenter cette situation comme provisoire (et donc implicitement anormale) en annoçant l'échéance plus ou moins proche du "retour à une vie constitutionnelle normale" (1). Simplement, il se trouve plus d'un obstacle pour obscurcir la voie de l'analyste, dérouter celui-ci pour finalement le mener jusqu'au bord du désarroi et du découragement.

Un premier obstacle réside dans le nécessaire recours à la comparaison ; non que l'analyse comparative soit en elle-même et dans le domaine des institutions, une démarche fastidieuse ou inutile, bien au contraire. S'il y a problème, c'est précisément parce que la science constitutionnelle et la sociologie politique, appliquées à l'Afrique, portent en elles le germe de la comparaison. Le fait est qu'aucun des concepts majeurs de l'organisation politique et administrative des Etats africains n'a été tiré du néant par les Africains (2) ; il en va de même pour les techniques de gestion de l'Etat. Il s'ensuit que toute réflexion sur la réalité institutionnelle de l'Afrique se résout finalement en un pèlerinage incessant de l'esprit entre la réalité nominale localement observable, et le répertoire substantiel extérieur, d'où a été puisé tel concept ou telle notion de droit constitutionnel et de science politique ou administrative.

* Chef du département de droit public à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Yaoundé.

(1) Il est vrai qu'entre ces "professions de foi" et la réalité postérieure se creuse souvent un abîme de virtualité. V.M Benchenane, Les régimes militaires africains, Paris, Edit. Publisud, 1984, PP.40 et suiv. également par le même auteur et aux mêmes Editions, Les coups d'Etat en Afrique, 1983, qui constitue une tentative d'interprétation doctrinale (et fort colorée.) des coups d'Etat en Afrique.

(2) Il en est ainsi même pour le concept de "société de développement" lancé au Niger, et dont le contenu opérationnel tarde à s'imposer.

Cela semble bien compréhensible dans la mesure où, faute d'une sécrétion autonome des concepts par la matière socio-politique locale, leur finitude intrinsèque transgresse forcément l'espace d'emprunt que constitue l'Etat africain. Etant donné que toute comparaison considérée comme progrès vers la vérité scientifique exige une unité de vocabulaire (3), une telle unité ne peut se situer, pour ce qui est de la discipline constitutionnelle, qu'en dehors de l'Afrique. Voilà qui explique la tension intellectuelle permanente du constitutionnaliste africain.

Une autre difficulté provient de la relative diversité de l'Afrique, d'où il est peu aisé de composer une "unité spatiale" homogène permettant des comparaisons crédibles. Comme le notent encore M. Dogan et D. Pelassy, "la problématique du déclin des parlements où le rôle des militaires ne se pose que dans certains contextes... Des thèmes apparemment aussi universels que l'excroissance de l'Exécutif ou la bureaucratisation prennent une dimension différente selon qu'on les considère en Afrique Noire, aux Etats-Unis ou dans l'Europe de l'Est" (4). La tâche n'est guère rendue plus facile en se limitant au cadre strict de l'Afrique Noire "dans l'espace ouvert entre le sud du Sahara et les marches australes du pouvoir blanc", comme l'écrivent si élégamment Ph. Ardant et G. Conac dans leur présentation des "pouvoirs africains" (5).

Enfin, le constitutionnaliste et le politologue africains ne sont pas toujours à l'aise dans les schémas conceptuels directifs proposés par certains maîtres d'écoles à l'audience indiscutable. Sans doute, ceux-ci n'ont-ils pas toujours été en situation historique de pouvoir intégrer l'Afrique des indépendances dans leurs constructions ou leurs catégories. Certaines de leurs analyses, dont l'objet était par exemple d'identifier l'évolution des formes du pouvoir dans ses rapports avec la structure sociale, sont cependant de nature à éclairer tel ou tel aspect du fonctionnement politique des Etats africains, même si la prudence doit, semble-t-il, toujours rester la règle du fait des controverses incessantes auxquelles elles donnent lieu. C'est sans doute à cette attitude qu'on doit se résoudre quand, par exemple, à propos d'un de ces maîtres de la politologie, un auteur se déclare "convaincu que les catégories wébériennes les plus classiques sont irremplaçables comme point de départ de l'analyse des régimes africains" (6), alors qu'un autre suggère implicitement des limites de ces "catégories classiques" en affirmant: "Conclure que telle société s'apparente

(3) V. par ex. Dogan et D. Pelassy, "les concepts opérationnels", in *Sociologie Politique comparative*, Paris, Economica, 1982, pp. 27-33.

(4) Op. cit., p. 116.

(5) "Les pouvoirs africains", Numéro spécial de la Revue "Pouvoirs", Paris, Presses Universitaires de France, 1983, N° 25, réunissant des études rédigées par une dizaine de spécialistes.

(6) Seurin (J.L.), in "pouvoirs africains", op. cit., p. 104

au "système patrimonial" ou au "système moderne autoritaire" apprend peu de choses sur la dynamique politique qui assure son développement ou sur l'ensemble des facteurs qui ont contribué à la conduire jusqu'à ce niveau de modernisation" (7).

En somme, les Africains n'ont pas seulement à extraire du réel africain des concepts pertinents à proposer au vocabulaire universel unique, ils ont aussi à se situer par rapport aux paroisses doctrinales dominantes, on y entrant ou en n'y entrant pas, en tout cas en ne les méconnaissant pas.

Ces quelques observations générales en disent suffisamment long sur l'audace des promoteurs de cette rencontre autour des "constitutions et lois fondamentales en Afrique". Certes, le pluriel des termes employés ne passe-t-il pas inaperçu, ce qui est une incitation à ne pas ponctuer exagérément le côté abstrait des questions. La formulation ainsi conçue recèle cependant de réelles latences théoriques, parce qu'impliquant des questions transtextuelles que ne sauraient longtemps éluder les chercheurs. Pourquoi une constitution? Comment sont élaborées nos constitutions? Le sort comparé du droit et de la constitution, l'application des constitutions, constitution et normes extra-juridiques concurrentes, etc. Autant d'interrogations auxquelles des réponses globales semblent actuellement difficiles à une échelle pluriétatique.

Peut-être serait-il alors utile de commencer par rendre compte de l'expérience constitutionnelle des divers pays du continent, pour se faire une première idée des conditions concrètes dans lesquelles sont reçues les techniques d'organisation qu'à l'évidence ces pays n'ont pas inventées pour leur propres besoins. Dans les premières années de l'indépendance, ils n'ont fait que prendre ce qui leur était offert dans ce domaine.

L'utilité supposée d'un tel inventaire ne découlerait pas seulement de la mise à la disposition des chercheurs de matériaux et informations appelés à servir de trame à des théorisations ultérieures. Elle résiderait aussi dans le surplus d'intérêt apporté au juridique par rapport au politique dans cette Afrique en mouvement où, malgré d'indiscutables efforts individuels ou collectifs tendant à mieux faire connaître les droits africains, l'attention et la grande information internationales (scientifiques et non scientifiques) sont principalement focalisées sur les réalités politiques du continent. Dans ce contexte, le Droit-et singulièrement le droit constitutionnel - semble n'occuper qu'un espace résiduel.

Le cas du Cameroun illustre bien cette situation générale observée au niveau

(7) Badie (B), *Le développement politique*, Paris, édit. Economica, 3ème édition, 1984, p. 53 (à propos du bilan critique de la théorie fonctionnaliste du développement).

de toute l'Afrique. Les changements intervenus depuis la fin de l'année 1982 sont, certes, d'ordre essentiellement politique : remplacement de chef à la tête de l'Etat, et création d'un nouveau parti unique de fait, assortis de consultations à caractère partisan ou administratif de type populaire. Sans doute aussi attend-on encore l'avènement d'un cadre juridique rénové, plus assorti aux perspectives globales esquissées ou engagées par l'actuel chef de l'Etat. Mais cela ne justifie pas la résonance exclusivement politique ou sociologique dont est l'objet la mutation en cours au Cameroun depuis cinq ans. A l'absence de toute étude juridique d'accompagnement (8), correspond, au contraire, un nombre relativement important de publication ayant pour commun dénominateur l'analyse historique ou politologique de ces changements et de leurs origines plus ou moins lointaines (9). Sans préjuger de la place réelle du droit dans les processus stabilisateurs des sociétés africaines contemporaines, il est tout de même permis au juriste de ne pas entériner cette occultation de la norme juridique, et plus spécialement de la norme constitutionnelle, si immergée soit-elle dans un flot de facteurs à l'importance déterminante.

Nous avons choisi de nous intéresser à un aspect particulier du Cameroun constitutionnel, celui des origines, de manière à identifier les premières tendances du mouvement constitutionnel camerounais. La grande animation constitutionnelle observée ces dernières années (caractérisée notamment par de multiples révisions...), de même que le peu de concordance déjà évoquée entre les idées politiques nouvelles et le cadre juridique d'une autre, ne permettent pas encore une véritable qualification constitutionnelle du régime en fonctionnement (10). Autant s'attarder donc sur la part irréversible de

(8) Cependant voir, à la rigueur, et en partie seulement, BIPOU WOUNG (J.M) La représentation de l'Etat en justice au Cameroun, *Revue Camerounaise de Droit*, Série N° 2, N° 28, 1984, pp. 17-59.

(9) Parmi de nombreux titres, on peut citer : R.UM NYOBE, le problème national Camerounais, présenté par J.A. MBEMBE, Paris, L'Harmattan, 1984, 443 pages ; R. Joseph, le mouvement nationaliste au Cameroun, Préf. de J-F. Bayart, Paris, Karthala, 1986, Trad. opportune d'un ouvrage publié en anglais à Oxford en 1977 ; J-M. BIPOUM WOUNG, le nouveau Cameroun politique, in *Revue Jurid. et Po., Indép. et Coop.*, T.37, N° 3, Juin 1983, pp. 567-698, Paris ; le réveil du Cameroun, N° spécial de la revue "Politique Africaine", du centre d'Etudes d'Afrique Noire, Talence, N° 22, Juin 1986, 172 p. (article de J-F. Bayart, J.A. MBEMBE, etc...) ; J-F Bayart, Démocratisation du parti et réforme de l'Etat au Cameroun, *Marchés Tropicaux*, 16 Mai 1986, 1328-1330 ; OWONA (J) l'expérience camerounaise de la primauté de l'Etat, in *Cameroun Tribune*, Spécial AN I du Président Paul BIYA, 1984, P. 21.

(10) Dire actuellement de ce régime qu'il est "présidentialiste" n'engage pas à grand chose : en réalité, l'absence de "mécanismes juridiques déterminants" fait de cette notion une "catégorie incertaine" débouchant sur une grande diversité de présidentialismes. V.R. Moulin, *Le Présidentialisme et la classification des régimes politiques*, Paris, Libr. gén. de dr. et de jur. (Bibl. constitut. et de Sc.pol.), 1978, notam. pp. 199 et suiv. Du reste, si le régime camerounais est "présidentialiste" aujourd'hui, il l'était incontestablement depuis près de vingt-cinq ans : cela revient à dire que rien n'a changé alors que la nouvelle orientation repose précisément sur l'affirmation contraire...

l'expérience et en dégager les contours, d'où pourrait d'ailleurs découler une meilleure interpellation des orientations présentes.

Ce qu'on peut considérer comme la mise en place constitutionnelle du Cameroun commence pratiquement avec les statuts annonciateurs de l'indépendance (1957-1958), pour s'achever en 1972 à l'issue de l'éphémère expérience fédérale. Cette période peut être caractérisée comme étant celle des avatars de la tendance parlementariste. Elle s'achèvera par une sorte présidentialiste, sans qu'on puisse objectivement imputer ce renversement de tendance à un consensus politique national ou, au contraire, aux retombées passives des tendances contradictoires du constitutionnalisme français.

I. LA MISE EN PLACE CONSTITUTIONNELLE DU CAMEROUN.

Lorsqu'entre autres l'ébranlement brutal de l'ensemble colonial français, le développement d'une opinion internationale anti-impérialiste et l'action intelligente et obstinée des nationalistes camerounais se conjuguèrent pour rendre inéluctable la perspective d'un Cameroun indépendant, le Gouvernement français promulga successivement deux actes portant "statut du Cameroun" ; ces actes précédaient de peu le commencement d'une vie constitutionnelle nationale marquée notamment par deux constitutions : celle du 4 Mars 1960 et celle du 1er Septembre 1961. Bien qu'élaborés exclusivement par les autorités françaises, ces statuts méritent d'être cités ici à cause de l'influence qu'ils exercèrent par la suite sur les premières institutions constitutionnelles du Cameroun indépendant.

A. LES STATUTS DE TRANSITION ET L'IMPREGNATION PARLEMENTARISTE (1957-1958)

1. Le décret du 16 Avril 1957 (11)

Ce décret avait été pris en application de la "Loi cadre" du 23 Juin 1956 qui autorisait le gouvernement français à "mettre en œuvre les réformes et à prendre les mesures propres à assurer l'évolution des territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer" (12). La généralité des termes justifiait sans doute, aux yeux des autorités françaises, que fussent réunis dans une action identique des "territoires" aux statuts pourtant différents. Quoi qu'il en soit voici quels étaient

(11) Décret N° 57-501 du 16 Avril 1957 portant statut du Cameroun. Voir JORF du 18 Avril 1957, pp. 4112-4116, et J.O. du Cameroun, N° 1180 du 9 Mai 1957, pp. 655-660.

(12) Loi expressément visée par le décret.

les points saillants de cette première organisation constitutionnelle :

- organisation du Cameroun en un "Etat sous tutelle", sorte de protectorat unilatéral de droit public français. Cet Etat ne jouissait que de compétences d'attribution, portant exclusivement sur des questions d'ordre national.

- il était alors dit (art. 5) que "les compétences relatives aux affaires propres à l'Etat sous tutelle du Cameroun appartiennent à l'Assemblée législative du Cameroun et au Gouvernement camerounais" (13). Ces institutions camerounaises" avaient, en fait, compétence pour "toutes les matières d'intérêt camerounais" (art. 11) ;

- les autres relevaient du Haut Commissaire de la République française, "représentant du gouvernement française, et dépositaire des pouvoirs de tutelle sur le fonctionnement des institutions camerounaises" (art. 47) ; pour l'accomplissement de ses missions, il disposait "des services de la République française" au Cameroun alors définis à l'article 50.

- l'organisation provinciale du pays et l'institution d'une "citoyenneté camerounaise" complétaient l'éventail des dispositions nécessaires à la stylisation du nouvel "Etat".

Mais le fait le plus remarquable de ce statut était sans doute l'instauration d'un mode parlementaire de rapports entre l'Assemblée législative et le Gouvernement. La dissolution de l'Assemblée pouvait intervenir par décret pris en conseil des ministres français sur proposition du conseil des ministres camerounais (art. 17). Mais, outre le monopole législatif reconnu à l'Assemblée (art. 13), celle-ci pouvait défier le Gouvernement soit à l'occasion du vote d'investiture (art. 18), soit à l'occasion d'une motion de censure (art. 28), soit, enfin, en se prononçant sur une question de confiance posée par le Gouvernement (art. 29). En somme, avec ce premier statut constitutionnel, la France avait voulu placer le futur Etat camerounais sur la trajectoire du parlementarisme (14).

Cette option parlementariste ne sera guère atténuée dans le deuxième statut français du Cameroun, statut dont il vaut la peine de circonscrire brièvement le contexte. En plus de la direction évolutive prise dans le cadre de la loi-cadre par la politique française vis-à-vis de l'outre-mer, ce contexte est marqué, en ce qui

(13) C'est nous qui soulignons.

(14) La rédaction de l'article 28 relatif à la notion de censure était d'ailleurs conçue d'une manière particulièrement incitative ; la voici : "L'Assemblée législative camerounaise met fin aux fonctions du Premier Ministre par le vote d'une motion de censure; celle-ci entraîne la démission collective du cabinet".

concerne le Cameroun, par la formation d'un consensus national pour l'accession à l'indépendance du pays. Tel est, en tout cas, le sens d'une résolution adoptée le 12 Juin 1958 par l'Assemblée législative. Il s'agit là d'un tournant décisif, parce que cette résolution marquait le ralliement du Cameroun officiel à l'idée de l'indépendance immédiate, idée jusque là défendue par la seule tendance upéciste (15) du nationalisme camerounais, contre un courant contraire qui ne manqua pas de hérauts (16).

Voilà qui explique la brièveté et le laconisme relatif du deuxième statut, qui eut en fait pour but de prendre acte de la désormais proche indépendance du pays, en organisant toutes les parades juridiques aptes à sauvegarder les intérêts futurs de l'ex-puissance tutrice.

2. L'ordonnance du 30 Décembre 1958 (17)

Le trait dominant de ce statut est le renforcement du pouvoir gouvernemental et administratif des autorités camerounaises et, corrélativement, une intervention très réduite du Haut-Commissaire français dans le fonctionnement des institutions camerounaises. A titre indicatif, il perd le pouvoir de tutelle et la présidence du Conseil des Ministres, désormais dévolue au Premier Ministre du Cameroun. Et s'il "désigne" le Premier Ministre, c'est "après consultation des représentants de tous les groupes de l'Assemblée législative" (art. 13-al. 1er). C'est dire que cette attribution ne lui conférerait pas plus de poids politique qu'à un chef d'Etat en régime parlementaire.

En somme, l'importance du Haut Commissaire se situait ailleurs, dans le cadre des "compétences exercées par la République française (Titre III), et qui couvraient les domaines de souveraineté que sont la monnaie et les changes, la politique étrangère, la sécurité des frontières et la défense (article. 23). A quoi s'ajoutait (conjoncture oblige) la sécurité extérieure et surtout intérieure : ainsi, les éléments de l'armée de terre, de mer et de l'air relevaient de l'autorité du Gouvernement français qui pouvait, sur simples présomptions graves indiquant l'éventualité de troubles à main armée...", être amené à décréter l'état d'exception (art. 25).

Les domaines d'intervention respectifs étant ainsi délimités, les "institutions camerounaises" recouvraient leur autonomie totale en ce qui concerne "la gestion des affaires camerounaises" (art. 4). Il en était notamment ainsi de

(15) Du sigle UPC : Union des Populations du Cameroun.

(16) Voir J-A, ABEMBE, Pouvoir des morts et langage des vivants. Les errances de la mémoire nationaliste au Cameroun, in *le réveil du Cameroun*, op. Cit. ,pp. 41 et suiv.

(17) Ordonnance N° 58-1375 du 30 Décembre 1959 portant statut du Cameroun - JORF du 31 Décembre 1958.

l'organisation des pouvoirs, de leur fonctionnement et de leurs rapports. A cet égard, les mécanismes parlementaires étaient maintenus et même légèrement renforcés. En effet, si les moyens d'action du législatif sur l'exécutif étaient censés dans leur forme classique : vote d'investiture (art. 13), motion de censure (art. 17) et question de confiance (art. 18) le droit de dissolution était conçu de manière quelque peu restrictive. Son exercice automatique par le gouvernement n'était possible que "si, au cours d'une période de dix-huit mois", étaient survenues "deux crises ministérielles" (art. 19).

En dehors de cette hypothèse, le Premier Ministre, en conseil des Ministres, pouvait, certes dissoudre l'Assemblée législative, mais "sur avis conforme de celle-ci exprimé par un vote au scrutin public à la majorité absolue des membres la composant" (art. 11). Autrement dit, tant que l'Assemblée ne prenait pas l'initiative d'ouvrir intempestivement les hostilités à l'encontre du Gouvernement, elle était pratiquement assurée d'une stabilité certaine : d'autant que cette période correspond à l'âge d'or du multipartisme camerounais, d'où le gouvernement automatique. Il y a là un exemple de rationalisation du régime parlementaire où est recherchée non seulement la stabilité de l'exécutif, mais également celle du législatif.

Ce statut de Décembre 1958 ne fonctionnera que pendant un temps très bref. Dès les premiers mois de 1959 en effet, se dessineront les premières orientations constitutionnelles nationales, telles que contenues dans la loi organique de Février et la loi constitutionnelle d'Octobre 1959.

B. LES LOIS D'ORIENTATION CONSTITUTIONNELLE ET LES TRIBULATIONS DE L'OPTION PARLEMENTARISTE (FÉVRIER-OCTOBRE 1959).

Bien qu'intervenues à plusieurs mois d'intervalle et pour des objets différents, la loi du 18 Février 1959 "tendant à fixer le fonctionnement des pouvoirs publics" (18) et la loi du 31 Octobre 1959 "accordant au gouvernement le pouvoir de légiférer et de préparer la constitution camerounaise" (19) ont plus d'un point commun et s'inscrivent dans une perspective précise. Ces deux textes étaient pris sous l'empire du statut du 30 Décembre 1958 : à ce titre, ils se présentaient alors comme des actes de "souveraineté interne pris par une Assemblée exerçant la plénitude de ses compétences concernant les "affaires camerounaises". Ensuite, les deux lois concernaient le fonctionnement institutionnel, actuel ou futur, du Cameroun. Enfin, l'une et l'autre avaient une

(18) Loi N° 59-2 V. J.O. de l'Etat du Cameroun, N° 1290, pp. 192-195.

(19) Loi 59-56, J.O. de l'Etat du Cameroun, N° 1330 du 4 Novembre 1959, p. 1477.

certaine prétention doctrinale, dans la mesure où elles définissaient le cadre "idéologique" des futures institutions. Et c'est précisément à ce niveau que commençait à apparaître une certaine méfiance à l'égard de l'orientation parlementariste observée jusque là.

1. La loi organique du 18 Février 1959.

Au fond, cette loi avait tout d'une constitution, à défaut de pouvoir en revêtir la forme. Elle définissait l'organe législatif et l'organe exécutif, ainsi que leurs compétences respectives. De ce fait, elle reprenait, précisait ou complétait les dispositions de l'ordonnance française du 30 Décembre 1958, à laquelle elle renvoyait expressément. Le pouvoir camerounais se substituait ainsi progressivement au pouvoir français dans la définition du cadre constitutionnel de la vie politique : d'où l'importance de l'affirmation des principes de base. Cette affirmation était contenue dans les "dispositions générales" objet du Titre 1er.

L'article 1er de cette loi s'ouvrait par cette option sans équivoque : "L'Etat du Cameroun est soumis au règlement de démocratie parlementaire, dans le respect de la déclaration universelle des droits de l'homme". L'article 2 (contenu lui aussi dans les dispositions de principes) précisait les règles relatives à la dissolution de l'Assemblée, à la motion de censure et à la question de confiance, dans le sens d'une rationalisation de stabilité gouvernementale : les signataires d'une motion de censure rejetée ne pouvaient en déposer une autre au cours de la même session ; question de confiance à l'occasion et au lieu du vote d'un texte, etc.

Les autres dispositions relatives à l'Assemblée législative concernaient principalement l'organisation du travail parlementaire, les sessions et la police de l'Assemblée, ainsi que la définition du "domaine réservé de la loi" (art. 25) une idée tout-à-fait nouvelle par rapport aux statuts de transition . Quant au "Pouvoir exécutif" (qui faisait ainsi son apparition dans ce premier texte constitutionnel d'origine camerounaise), il était exercé "sous forme de décrets ou d'arrêtés" par "le Gouvernement" (art. 27) dont les membres se réunissent en conseil des Ministres (art. 30).

L'autorité judiciaire était également objet de quelques dispositions, dont la plus significative, à ce stade, était celle que "le Premier Ministre veille à la bonne administration de la justice **et fait respecter le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires**, qui a pour corrolaire obligatoire celui de la séparation des tribunaux de l'ordre administratif et des tribunaux de l'ordre judiciaire" (20).

(20) Article 35. C'est nous qui soulignons.

A l'évidence, l'orientation libérale et parlementaire de cette loi est indiscutable. Mais sans se départir de ce libéralisme idéologique, l'autre loi s'engagera nettement moins en ce qui concerne la forme du futur gouvernement.

2. La loi constitutionnelle du 31 Octobre 1959.

Le statut du 30 Décembre 1958 et la loi ci-dessus étaient encore en vigueur lorsque, l'échéance de l'indépendance étant désormais très proche, l'Assemblée législative se déchargera sur le Gouvernement du pouvoir d'édicter les lois et de celui de préparer la future constitution. Dans le contexte du moment, ces deux tâches étaient d'importance inégale.

a) La délégation du pouvoir législatif.

Cette opération était manifestement inspirée par le droit public français, résultant de la pratique des décrets-loi de la IIIème République et de la constitution qui venait d'être adoptée en septembre 1958. Nous ne faisons qu'effleurer ici un problème sur lequel nous reviendrons plus loin. Contentons-nous de relever ici que l'Assemblée avait procédé à une telle délégation alors même que tous les textes statutaires en vigueur, non seulement ne la prévoyaient pas, mais encore consacraient formellement le monopole législatif de ladite Assemblée. Pour le reste, cette habilitation obéissait aux conditions de fond et de forme auxquelles sont soumis les actes pris en son nom, actes appelés ici "ordonnances" (art. 1er): limitation de fond puisque ces ordonnances ne pouvaient porter atteinte ni aux principes énoncés à l'article 1er de la loi organique du 18 Février 1959, ni "à l'exercice des libertés publiques et syndicales...", ni à la qualification des crimes et délits, etc.

Quant aux restrictions de forme, elles concerneraient d'abord la durée de l'habilitation (6 mois); ensuite les ordonnances devaient, à l'issue de ce délai, être déposées au bureau de l'assemblée aux fins de ratification. Voilà pour le côté "législatif" de cette loi, dont l'objectif était de permettre au Gouvernement de gérer la transition en toute autonomie et discrétion politiques.

b) L'habilitation constitutionnelle

Cette habilitation était personnalisée, bien qu'elle imposât au Gouvernement certaines restrictions de fond et quelques conditions dans la procédure d'élaboration de la future constitution.

- La personnalisation (toute institutionnelle du reste) de l'opération résultait du fait qu'était autorisé à établir un projet de constitution "le Gouvernement du Cameroun investi le 18 Février 1958" (21).

(21) Il s'agissait alors du premier Gouvernement de M. AHIDJO.

- L'article 2 dont est extrait le passage ci-dessus imposait également des conditions de fond, puisque le projet à établir devait "mettre en œuvre les principes ci-après :

- 1° Le Cameroun est une République indépendante, laïque, démocratique et sociale, une et indivisible ;
- 2° La souveraineté appartient au peuple camerounais ;
- 3° Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif sont séparés ;
- 4° L'autorité judiciaire est indépendante et assure le respect des libertés individuelles".

- Enfin, pour établir le projet, le Gouvernement devait, toujours au terme de l'article 2, "recueillir l'avis d'un comité consultatif de quarante-deux membres, tous de nationalité camerounaise". Le texte comportait même des directives sur la composition dudit comité. Il était enfin demandé au Gouvernement de recueillir l'avis du même comité pour l'élaboration de la législation électorale.

Une fois établi sur ces bases, le projet devait être soumis à l'adoption populaire par voie de référendum.

Quelques brefs commentaires sur chacun de ces points favorisent une meilleure appréciation de cette phase initiale du mouvement constitutionnel camerounais. La personnalisation du gouvernement bénéficiaire du transfert de compétences peut sans doute être rattachée à la règle générale de toute délégation de pouvoirs, celle-ci ne pouvant être consentie qu'à une personne ou à une autorité bien déterminée. Mais, en l'occurrence, cette opération n'était certainement pas sans rapport avec la stratégie globale de la puissance tutrice. En neutralisant une Assemblée composite et donc imprévisible, on s'assurait une maîtrise plus facile du jeu en le simplifiant au profit d'un chef de gouvernement sûr (22).

En imposant au Gouvernement la réunion d'un comité consultatif constitutionnel composé pour moitié de membres élus par l'Assemblée législative (23) et pour moitié de membres désignés par le Gouvernement, la loi du 31 Octobre 1959 inaugura ce qui aurait dû être une tradition dans le domaine de l'établissement des constitutions en régime démocratique. L'opinion publique put suivre, bien que de loin, les travaux et les débats parfois animés

(22) R. JOSEPH, Le mouvement nationaliste au Cameroun, op.cit.pp. 355-362.

(23) L'Assemblée de ait assurer la représentation de chaque département au sein du comité.

du comité (24), et ainsi se formait une certaine conscience de l'importance nationale d'une loi fondamentale. Malheureusement, cet exemple resta isolé et ne fut jamais imité par la suite. Mais grâce à cette loi, la constitution du 4 Mars 1960 est, à ce jour, la seule qui fit l'objet d'une procédure d'élaboration ouverte, de ce fait elle n'a pas laissé au peuple le sentiment d'une constitution "octroyée" tout au moins dans la forme (24 bis).

S'agissant enfin des principes que le projet de constitution devait mettre en œuvre, ce qui frappe d'emblée, en plus de leur caractère relativement vague, c'est le fait qu'ils n'engageaient le constituant dans aucune formule précise relativement aux rapports entre le législatif et l'exécutif. Ainsi était consacré le retrait historique par rapport à la loi organique du 18 Février qui proclamait l'adhésion du Cameroun à la "démocratie parlementaire", la séparation du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif (exigée par la loi) peuvent fort bien s'accommoder du régime présidentiel ou de toute autre combinaison. C'est d'ailleurs vers une formule mixte que s'orientera la constitution du 4 Mars 1960, élaborée sur la base des directives ci-dessus.

C. LA CONSTITUTION DU 4 MARS 1960 ET LE MELANGE DES GENRES.

Adoptée par référendum le 21 Février 1960, la première constitution du Cameroun indépendant sera promulguée deux semaines plus tard, le 4 Mars (25). Coiffée d'un long préambule reflétant sans doute la diversité des tendances et opinions qui s'étaient manifestées au sein du comité consultatif (26), elle répartissait l'essentiel du pouvoir entre (dans l'ordre du texte) une Assemblée Nationale, un Président de la République et un Gouvernement dirigé par le Premier Min. stre. En plus des attributs d'un Chef d'Etat en régime parlementaire, le Président de la République était investi de pouvoirs propres, d'arbitrage et de gouvernement. Il pouvait même, en cas de circonstances exceptionnelles... proclamer l'état d'exception lui conférant "la responsabilité

(24) On peut ainsi signaler la démission retentissante du comité de Mgr. Thomas Mongo, alors Evêque de Douala.

(24bis) La souveraineté du peuple est certainement incompatible avec le fait que le corps électoral soit, un beau jour, soudainement appelé à se prononcer par oui ou par non sur un projet de constitution à l'élaboration duquel l'ensemble du pays n'aurait pas été, d'une manière ou d'une autre, publiquement associé.

(25) JORC, N° 1359 du 4 Mars 1960, pp. 315-320.

(26) Ainsi que le préambule de la Constitution s'ouvre par ces mots : "Le peuple camerounais, indépendant et souverain, se plaçant sous la protection de Dieu, proclame que..." ne saurait être totalement détaché de la présence, au sein du Comité, de l'Evêque de Douala qui y reprit finalement sa place après sa démission.

du Gouvernement" (article 20, al. 2).

En fait même, c'est le Président de la République qui était le principal responsable politique, le Gouvernement n'assurant, quant à lui, que "la gestion des affaires de la République" (art. 21). Il nommait et destituait discrétionnairement le Premier Ministre et, sur proposition de ce dernier, les autres membres du gouvernement. Mais, parallèlement, une telle destitution pouvait également résulter d'une démission collective du gouvernement consécutive "au vote d'une motion de censure ou au refus de la confiance" de la part de l'Assemblée Nationale (art. 36) comme résultat d'un désaccord persistant entre législatif et exécutif. Le Président de la République pouvait alors prononcer la dissolution de l'Assemblée Nationale.

Ainsi, pour nous en tenir ici à ces quelques indications, le régime constitutionnel du 4 Mars 1960 n'était ni parlementaire, ni présidentiel, ni autocratique, ni d'assemblée : il participait un peu de tout cela. En particulier, le Premier Ministre et son gouvernement devaient, pour mener leur action, avoir à la fois la confiance de l'Assemblée Nationale et celle du Président de la République. La question est de savoir si pour un Etat "débutant" il ne valait pas mieux opter pour un système simple, comportant des mécanismes allégés. Avec une option claire, l'expérience aurait alors permis d'identifier les causes d'éventuelles insuffisances afin de pouvoir y remédier plus facilement ; tandis qu'avec une formule mixte, il devient très difficile de dire si les défaillances observées dans le fonctionnement sont imputables aux emprunts présidentialisés ou, au contraire, aux éléments parlementaristes d'une formule particulièrement ambiguë.

L'expérience ultérieure nous incite cependant à plus de modération dans la spéculation. Dans la pratique, des dysfonctionnements de la mécanique constitutionnelle apparaissent dont l'explication profonde réside dans deux facteurs : l'impact des conjonctures constitutionnelles françaises sur l'élaboration des constitutions camerounaises d'une part, le monolithisme de la vie politique camerounaise, d'autre part.

II. LA CRISE FRANÇAISE DU CONSTITUTIONNALISME CAMEROUNAIS.

L'application de la constitution du 4 Mars 1960 ne fut que de courte durée. La réunification du pays entraîna une révision de ce texte, en vue de l'adapter "aux nécessités du Cameroun réunifié" (loi n° 61-24 du 1er Septembre 1961). En réalité, cette révision bouleversera considérablement la structure institutionnelle existante. D'abord, l'Etat changea de forme : de simple, il devint fédéral, comprenant deux Etats fédérés et un Etat fédéral, chacun d'eux étant

doté de ses institutions propres conformément aux principes et techniques de gestion des ensembles fédéraux. Ensuite, les Etats fédérés furent organisés suivant la formule parlementaire, l'Etat fédéral étant doté d'un régime de type présidentieliste excluant toute trace de parlementarisme. C'est dire que le passage à la fédération se traduit par la persistance de l'ambiguïté constitutionnelle, deux types de régimes coexistant dans une même constitution, un peu comme sous la loi de fondation de 1960.

Enfin, lorsqu'avec la disparition du régime fédéral on reviendra à l'Etat unitaire en 1972, la nouvelle constitution (27) accentuera la tendance présidentieliste, le parlementarisme régionalisé disparaissant purement et simplement avec les Etats fédérés eux-mêmes. On doit pourtant à la vérité de relever que cette tendance présidentieliste résulte elle-même non pas d'une décision délibérée d'adhérer à cette forme de gouvernement, mais plutôt d'un placage sélectif sur les réalités camerounaises de la constitution française du 4 Octobre 1958 : simplement parce que c'est cette constitution qui se trouvait être en vigueur en France au début de l'année 1960, tout comme l'était, en 1957 et 1958, celle (parlementariste) de 1946. Il s'agit là d'un phénomène très général, dont le cas du Cameroun n'était qu'une illustration.

1. Le phénomène général de l'influence constitutionnelle des puissances occidentales sur les premiers régimes politiques africains post-coloniaux.

Il y aura bientôt trente ans que sont intervenues les premières indépendances des pays d'Afrique Noire jadis sous domination française ou anglaise. Et déjà-peut-on dire -commence à se former comme une "d'oubli" au sujet de la part prépondérante que prirent les anciennes puissances coloniales dans la mise en place des premières institutions de ces pays. Par une sorte de réflexe naturel, chaque ancien tuteur tenait à léguer à son ancien protégé son propre modèle institutionnel. Au point que même la Grande-Bretagne, qui n'a jamais été particulièrement attaché une importance particulière à une constitution écrite, et qui, elle-même, s'employait chaque fois à contrôler l'évolution institutionnelle de l'ancienne colonie par l'organisation d'une "conférence constitutionnelle", comme la Belgique en fit autant en 1960 avec l'actuel Zaïre.

Sans recourir à un procédé aussi "ouvert" , la France parvenait au même résultat par le biais invisible de l'assistance technique. Ainsi, s'exerçaient de fortes influences extérieures jusque sur l'élaboration de la "nouvelle formule de régime politique africain", comme le mirent en évidence dans les années 60.

(27) J.O. de la République Unie du Cameroun, 2 Juin 1972, pp. 34-42.

des travaux scientifiques sérieux (28).

Il n'est pas étonnant dès lors, que la nouvelle constitution gaulliste de 1958 ait littéralement irrigué l'Afrique Noire francophone, alors qu'elle se trouvait en vigueur au moment de l'émancipation politique de cette dernière. D'ailleurs, pour ce qui est des statuts camerounais de 1957 et 1958, il ne s'agissait pas de simple influence ; c'est plutôt d'extension outre-mer d'un modèle constitutionnel, puisque ces textes étaient des textes de droit public français, signés par les autorités gouvernementales françaises fonctionnant en plein régime parlementaire.

2. La projection intégrale de la IV^{ème} République sur le Cameroun.

Sous cet éclairage, les statuts de transition examinés plus haut apparaissent non plus comme une véritable adhésion à un modèle constitutionnel de la part d'un pays dépendant, mais plutôt comme l'application automatique à ce dernier d'un système alors finissant en "métropole", celui de la constitution du 27 Octobre 1946. En revanche, on est fondé à parler de choix de constitution avec la loi fondamentale du 4 Mars 1960 parce que, malgré l'influence des experts français, le pays était devenu indépendant. Mais pouvait-il réellement innover par rapport à la nouvelle constitution française, en "inventant" un système tout-à-fait original? L'hypothèse est impensable compte tenu de la prudence qui s'impose alors aux dirigeants d'un nouveau pays en pleine agitation politique, et de leur inaptitude technique évidente à comprendre les méandres d'une constitution.

Il ne resta donc plus qu'une solution, celle d'un remodelage sur mesure du régime constitutionnel de la cinquième République.

3. L'utilisation sélective du régime constitutionnel de la cinquième République.

L'observation du processus de fondation constitutionnelle du Cameroun crée le sentiment que, pour ceux qui étaient chargés de le conduire, le retour de De Gaulle aux affaires en France et les péripéties de son installation au pouvoir étaient vraiment venus à point nommé. Dans l'un et l'autre cas, les points communs suivants peuvent être relevés.

- Il y a tout d'abord un homme, considéré sinon comme providentiel, du moins comme "l'homme de la situation" : De Gaulle en France, Ahidjo au Cameroun ; l'un par un large consensus national, l'autre de par la volonté de la puissance dominante ;

(28) Voir par ex. *Décolonisation et régimes politiques en Afrique Noire*, Cahier n° 161 de la Fondation Nationale (française) des Sciences politiques (sous la direction de A.Mabileau et J.Meyriat), Paris, A.Colin, 1967.

- dans les deux cas, des pleins pouvoirs sont accordés à cet "homme de la situation" pour l'élaboration d'une constitution : loi du 31 Octobre 1959 au profit du gouvernement camerounais "investi le 18 Février 1958", et loi constitutionnelle française du 3 Juin 1958 autorisant une révision de la constitution de 1946 par "le gouvernement investi le 1er Juin 1958" (présidé par le Général De Gaulle) ;

- enfin, réponse obligée à une "situation difficile" ou expression d'une conception personnelle du pouvoir, des relents de césarisme sont perceptibles dans les deux constitutions.

Une telle coïncidence peut difficilement être fortuite.

La comparaison des deux textes fait cependant apparaître que les dispositions de la constitution française tendant à limiter cette tendance césarienne par un relatif équilibre des pouvoirs n'ont pas toujours été reprises par la constitution camerounaise. Ainsi, par exemple, dans la constitution du 4 Mars 1960, les pouvoirs du Président en temps de crise (circonstances exceptionnelles) et les précautions de procédure étaient nettement moins contraignants pour lui que les dispositions correspondantes du fameux article 16 de la constitution française. Il en va de même pour la définition du domaine de la loi, de l'intervention du Gouvernement dans la procédure législative, etc. Cette tendance fut confirmée par la révision du 1er Septembre 1961 (pour ce qui concernait l'Etat fédéral) et la constitution de 1972, lesquelles jetèrent pratiquement les bases d'un césaro-présidentialisme à la camerounaise grâce à deux options majeures : la suppression du Gouvernement en tant qu'organe constitutionnel, et la disparition de toute forme de responsabilité de l'exécutif devant le législatif.

Ainsi, tout en ne trouvant pas mieux que le modèle français, le constituant camerounais a jusqu'en 1972 (29), procédé par emprunts sélectifs audit modèle, de manière à en dériver une formule difficile à qualifier. Nous suggérons plus haut que le "présidentialisme" tendait à devenir -surtout pour les régimes africains- une formule fourre-tout. Ce n'est qu'à ce prix qu'on pourrait classer sous cette bannière le système constitutionnel camerounais de 1972. Non sans peine du reste : on pense généralement que le régime "présidentialiste" résulte "d'une déformation du modèle présidentiel" (30) ; que dire alors d'un "présidentialisme" issu d'une déformation du "régime mixte" voulu par la constitution française de 1958? A moins d'admettre que la déformation de n'importe quel modèle (parlementaire, présidentiel, mixte...) conduit au "présidentialisme"...

(29) Le pays vit toujours sous cette constitution.

(30) C'est en tout cas l'hypothèse développée par R. Moulin, op. cit., pp. 47 et suiv.

Quoi qu'il en soit, si dans sa lettre la formule constitutionnelle de 1972 est incontestablement bâtarde (31), la pratique à laquelle elle a donné lieu ne permet pas d'évaluer son impact et son rôle directif au niveau de l'ordre politique et institutionnel, et cela à cause de l'absence de tout contentieux constitutionnel. Jusqu'ici, aucun litige d'ordre constitutionnel n'a été soulevé et porté devant les instances prévues à cet effet. C'est le lieu de se demander de quelle importance sont les divers modèles : celui en vigueur, celui ou ceux auxquels on aurait en recours sans l'influence française, etc. Une brève incursion dans cette direction n'est peut-être pas inutile à la fin de ce survol historique, et cela à travers quelques réflexions qui sont finalement des interrogations sur le rôle de la constitution dans une société politique comme celle du Cameroun aujourd'hui.

Le problème du rôle de la constitution dans une société-même africaine-entraîne irrésistiblement celui qui se le pose dans des considérations de philosophie juridique et politique. De même que nous l'avons fait à propos de la notion même de constitution, nous préférons contourner une telle sollicitation: d'une part il nous semble peu approprié d'ouvrir un si vaste "front" dans le cadre de ce qui n'est qu'une constitution limitée à une mise en commun sans antécédents notoires pour ce qui concerne l'Afrique ; d'autre part, nous trouvons plus réaliste de nous en tenir, à titre d'apport, à quelques constats ou rappels non dogmatiques à partir desquels pourra alors se développer un débat fondamental souhaitable.

Un arbitre pour un seul acteur ?

(Dynamique constitutionnelle et système de partis)

Une règle de droit définit un statut ou précise, dans les rapports entre sujets soumis à l'ordre juridique considéré, les limites à l'action de chacun et les prérogatives auxquelles il peut prétendre, le tout en termes de droits et d'obligations, et à peine de sanctions. Mais d'une manière générale, il appartient principalement au bénéficiaire d'une prérogative ou au titulaire d'un droit d'en exiger le respect auprès des institutions chargées de les garantir ; sauf rares exceptions, celles-ci n'interviennent qu'à la demande du sujet lésé.

- De cette fonction **régulatrice** de la norme juridique (d'où le mot "règle"), on peut déduire que vis-à-vis du grand nombre et de la diversité individuelle des sujets de droits, la loi (au sens matériel) intervient pour limiter impersonnellement les prétentions virtuellement démesurées de chacun et induire une configuration harmonieuse des comportements sociaux. Autrement

(31) Ainsi par exemple, alors que le "Gouvernement" n'existe pas comme institution, on rencontre dans la constitution les dispositions personnalisant le ... Gouvernement : par exemple : la discussion des projets et propositions de loi se fait... "dans l'ordre que le Gouvernement a arrêté." (art. 27, al. 5).

dit, au regard de toute les latences conflictuelles générées par les intempérances congénitales de l'homme, toute société, qu'elle soit civile ou politique, se présente comme un champ d'adversaires virtuels ayant la loi pour arbitre.

- La norme constitutionnelle n'échappe pas aux constats ci-dessus. Elle institue ses sujets qui sont les organes du pouvoir d'Etat en spécifiant leurs statuts; elle définit toutes les limites prohibitives et permissives dans lesquelles doivent être contenus non seulement leurs rapports mutuels, mais aussi ceux qui s'établissent entre ces organes et les citoyens. Les risques permanents de conflits sont les mêmes, parce qu'en plus des citoyens, les organes d'Etat sont animés par des hommes et leurs intempérances plus ou moins contenues.

Mais parce qu'elle est celle qui conditionne toutes les autres, la norme constitutionnelle est appelée à arbitrer souverainement entre les deux finalités ultimes de toute organisation sociale, à savoir l'ordre et la liberté, version stylisée du conflit entre l'intérêt général et les intérêts particuliers. En simplifiant un peu, nous dirons que dans une constitution tout ce qui concerne le statut des pouvoirs et les rapports entre organes d'Etat relève de l'ordre, tandis que les dispositions relatives aux rapports entre gouvernants et gouvernés et aux droits des citoyens engagent la liberté. Le rôle ou, mieux peut-être, l'enjeu d'une constitution réside donc dans la recherche du point d'équilibre et de conciliation entre ces deux finalités, et dans la sauvegarde quotidienne de l'équilibre ainsi défini.

- Ainsi s'explique l'exigence de conformité à la constitution de toutes les autres lois : le point de conciliation entre ordre et liberté n'est pas garanti par les dispositions inertes fixées un jour dans le texte de la constitution : ne dit-on pas que la liberté est une conquête de tous les jours? Il en découle que non seulement le contrôle de constitutionnalité est inhérent à l'ordre constitutionnel, mais encore que ce contrôle est objectivement indivisible : cela signifie que même s'il est institué au profit de l'ordre, il s'exercera également pour la défense de la liberté (32).

En fait même, sans être dépourvue de tout intérêt, la question des rapports entre organes constitutionnels relève plutôt de la police interne du Pouvoir ; elle ne mobilise l'opinion publique que si, dans un conflit de cette nature, l'un des organes en cause est perçu (à tort ou à raison) comme plus proche de la liberté

(32) C'est bien ce qu'on a observé en France par exemple avec l'actuel conseil constitutionnel. Ainsi J.L. Quermonne (pour n'invoquer que lui) note que le conseil a été institué pour "sanctionner tout empiètement du Parlement sur les prérogatives du Gouvernement", les autres occasions de contrôle de constitutionnalité n'intervenant que par surcroît, de là sa composition essentiellement politique qui ne l'a pourtant pas "empêché de conduire sa jurisprudence dans la voie protectrice des libertés". Voir le gouvernement de la France sous la cinquième République, Paris, Dalloz ("Etudes politiques, économiques et sociales". 2ème éd., 1983, pp. 348 et 381.

que de l'ordre et, de ce fait et sauf en temps de crise, promis aux sympathies d'une telle opinion. Par contre, et pour autant que le système politique repose sur une conception libérale de la société, tout contrôle de constitutionnalité tendant à la sauvegarder des libertés passe pour une action d'éclat à l'impact psychologique indéniable (33).

- Comme pour toute norme juridique en général, la norme constitutionnelle est inapte à assurer sa propre défense par elle-même : les prérogatives et limites imparties à chaque organe, dans son être aussi bien que dans ses rapports avec les autres organes et avec les gouvernés, les droits reconnus à ces derniers et le contrôle permanent de constitutionnalité sont autant de situations protégées, certes ; mais le dispositif de protection et le mécanisme sanctionnateur n'opèrent que sur intervention d'un sujet qui y a intérêt. La question est par conséquent de savoir, pour un pays donné, qui a intérêt à la protection et à la sauvegarde permanente des équilibres fondamentaux exprimés par la constitution. En d'autres termes, qui est derrière l'ordre et qui est derrière la liberté, lorsque ces deux finalités viennent à entrer en conflit ?

Tant qu'il s'agit de la défense des prérogatives reconnues aux citoyens, la réponse est simple : le citoyen lui-même, personne juridique, peut faire valoir ses propres droits. S'agissant cependant d'une matière constitutionnelle, la question est plus complexe parce que le citoyen n'est pas toujours habilité à exiger l'application d'une règle constitutionnelle ou la sanction de sa violation. L'autre réalité, c'est qu'un organe constitutionnel, individuel ou collégial, n'est en fait que le réceptacle d'idées, de conceptions et de programmes englobant aussi bien l'ordre que la liberté, et dont les promoteurs se situent en dehors du champ constitutionnel proprement dit : théoriciens, partis, associations non politiques, groupements professionnels notamment. Parce qu'à la différence de la société civile à sujets essentiellement individuels, la société politique est une société d'essence corporative dans laquelle les aspirations individuelles s'expriment rarement de manière isolée : elles sont toujours relayées et assumées par des porte-voix appropriés.

(33) Ainsi, pour reprendre l'exemple du Conseil constitutionnel français, parmi les décisions qu'il a rendues depuis Décembre 1958, "celles que l'on considère habituellement comme les "grandes" décisions" touchent la plupart du temps autour des libertés : liberté d'enseignement, liberté d'association, mesures privatives de liberté, droit de grève. V. L. Favoreu et L. Philip, les grandes décisions du Conseil constitutionnel, Paris, Sirey (coll "Droit Public"), 3ème éd., 1984, page 1 (Avertissement). La notion de "grande décision" n'est pas autrement définie.

Ceci est si vrai que ce sont ces groupes et ces "leaders d'opinion qui sont de véritables acteurs de la société politique : c'est de leur consensus ou des idées acceptées par la majorité d'entre eux que se dégage l'orientation constitutionnelle elle-même, dans un sens favorable ou non favorable au contrôle de constitutionnalité par exemple, ou à la fonction d'un tel contrôle (34). On peut donc considérer que ce sont ces diverses forces qui ont intérêt au respect des normes constitutionnelles, parce qu'en réalité elles sont les véritables destinataires, en fait quand ce n'est pas en droit, de dispositions qui sont simplement médiatisées par les organes constitutionnels inertes et les citoyens qui ne peuvent agir que corporatistes.

Si bien qu'en définitive la fonction d'arbitrage reconnue à la norme constitutionnelle s'exerce entre ces forces à travers leurs relais organiques que sont les équipes gouvernementales et les assemblées parlementaires. Et le degré de vigilance en d'engagement politique sur l'application ou la primauté de la norme constitutionnelle est fonction de l'importance quantitative et qualitative des acteurs ou forces en présence, des divergences qui les opposent sur l'essentiel, des possibilités d'expression publique de leurs conceptions, etc. C'est sur ces bases (et sur ces bases seulement) que la norme constitutionnelle peut effectivement contribuer à la régulation du jeu politique: un jeu mettant en présence plusieurs protagonistes qui en connaissent les règles mais qui- comme pour tout jeu compétitif- n'en ont pas moins besoin d'un arbitre.

Voici que nous en sommes conduits à une ouverture de recherche : si la dynamique de la norme constitutionnelle apparaît ainsi comme liée à la pluralité des acteurs politiques, la constitution ne peut pas jouer le même rôle dans un pays où fonctionnent plus d'un parti politique et dans un autre où, au contraire, la vie politique est monopolisée par une seule formation. Dans ce dernier cas, le postulat unanimiste sur lequel repose toute l'activité politique nationale secrète nécessairement des procédés de refoulement des conflits publics dans tous les domaines : spécialement dans celui de l'ordre constitutionnel. Le mécanisme d'inhibition des dissonances doit jouer ici plus qu'ailleurs, de manière à prévenir tout contentieux qui serait immédiatement perçu comme une crise de régime. Une telle situation relativise considérablement l'intérêt de la constitution.

(34) Un exemple qui vient immédiatement à l'esprit est fourni par la place de "l'Etat de droit" dans la tradition juridique allemande, comme fondement, idéologique du contrôle de constitutionnalité, d'un régime politique à un autre, preuve d'un remarquable consensus doctrinal. cf. C. Béguin, *Le contrôle de la constitutionnalité des lois en République Fédérale d'Allemagne*, Paris, *Economica*, 1982, pp.5-25 (Les fondements du contrôle...)

Au Cameroun, l'instauration de l'Etat fédéral s'est accompagné, en 1961, de la suppression du multipartisme et de l'instauration d'un parti unique de fait. L'observation de la "vie constitutionnelle" du pays durant cette période conduit à quelques observations (1961-1987).

- Aucun litige d'ordre constitutionnel de quelque nature n'a été soumis à la Cour Suprême, compétente pour connaître du contentieux constitutionnel. Précisons que le Président de la République est, sous l'empire des constitutions de 1961 et de 1972, seul habilité à saisir la Cour Suprême pour la constitutionnalité des lois ;

- durant cette période, six révisions constitutionnelles sont intervenues. Toutes ont été initiées par le Président de la République, et aucune par "les députés à l'Assemblée Nationale" comme l'autorise aussi la constitution de 1972 ou celle de 1961 ;

- en dehors de la révision de 1972 relative à la suppression du système fédéral, toutes les autres ont été adoptées par l'Assemblée Nationale, et aucune par voie de référendum (35) ;

- parmi ces révisions, les plus importantes du point de vue de l'ordonnement institutionnel concernaient le statut ou les fonctions du Président de la République : création du poste de Premier Ministre (1975), celui-ci n'exerçant que les pouvoirs que pouvait lui déléguer le Président ; institution d'une succession présidentielle automatique au bénéfice du Premier Ministre en fonction (1979) ; enfin suppression et du poste de Premier Ministre et de la succession automatique (1983).

A partir de ces constatations, on peut sans doute tenter de déterminer quelle perception les Camerounais ont de la constitution, et l'image que développe dans leurs représentations une vie constitutionnelle essentiellement orientée vers les sommets de l'Etat. Dans le contexte actuel cependant, de tels commentaires risquent de ne présenter qu'un intérêt limité et provisoire. Pendant longtemps en effet, les Camerounais avaient nourri la conviction que le nouveau discours politique développé depuis les changements intervenus en Novembre 1982, particulièrement cohérent dans la différence avec l'autoritarisme, était annonciateur d'un ordre juridique appelé à se substituer à celui, désormais, obsolète, mis en place depuis l'indépendance et inspiré par une conception de la société.

(35) Parler de "constitution de 1961" est d'ailleurs impropre car, ainsi qu'on l'a vu, l'instauration de l'Etat fédéral le 1er Septembre 1961 résultait d'une simple révision de la constitution du 4 Mars 1960, révision obtenue par une loi de l'Assemblée Nationale.

Et voici que ce qui n'était que conviction tend désormais à devenir espoir. L'actuel chef de l'Etat a publié récemment un ouvrage dans lequel il expose sa philosophie politique (36). Il y développe ses idées dans les divers domaines de la vie nationale, sur la dose de démocratie qu'il croit aujourd'hui assimilable par le pays, et même une esquisse de programme de gouvernement dans le chapitre de conclusion intitulé : "trente objectifs pour le Cameroun".

Or, cet ouvrage ne contient pas que des généralités ; s'agissant plus spécialement de l'organisation de l'Etat, on y trouve des idées constitutionnelles assez précises, et même des indications expresses relatives à certaines institutions ou techniques déterminées, très novatrices par rapport à l'ordre en vigueur. Ainsi, il est annoncé une "charte nationale des libertés", présentée comme un "véritable code de la démocratie camerounaise" (37). Cette charte sera soumise à une procédure d'élaboration ouverte, puisqu'elle sera le "résultat d'un large débat national impliquant toutes les forces vives du pays..." Le parlement (38), qui "pourra se composer de manière à refléter les communautés territoriales et socio-professionnelles du pays", verra par ailleurs "son autonomie renforcée vis-à-vis de l'exécutif ainsi que ses prérogatives législatives, financières et de contrôle" (39).

Mais surtout, l'ouvrage prévoit "le renforcement du pouvoir constituant originaire et du pouvoir constituant dérivé des citoyens", ceux-ci étant d'ailleurs restaurés dans le système en gestion, notamment par l'élargissement du domaine référendaire et, surtout, l'instauration de "l'initiative populaire" tant à l'échelon national qu'à celui de la gestion des affaires locales (40). En d'autres termes, le projet comporte des techniques d'association du peuple au pouvoir non seulement sans équivalent jusqu'ici dans aucun pays d'Afrique, mais que même de nombreux pays de démocratie libérale, en Europe occidentale notamment, n'ont pas adoptées.

Reste évidemment le problème de la compatibilité d'un tel ordre constitutionnel fondamentalement libéral, avec le parti unique dont le Chef de l'Etat pense qu'il est, "dans la phase actuelle de l'histoire" du Cameroun, une "nécessité" historique mais provisoire (41). Dans son esprit, ce parti doit

(36) Paul BIYA, pour le libéralisme communautaire, Edit. Pierre Marcel Fvre, Lausanne- Paris, 1987, 158 pages.

(37) op. cit., pp. 45-46.

(38) Précisons qu'actuellement, le pouvoir législatif est exercé par une Assemblée Nationale", qui se confond donc avec le "parlement" camerounais.

(39) op. cit., p. 53.

(40) op. cit., pp. 52, 57, etc... c'est nous qui soulignons.

(41) Voir op. cit., pp. 47 et suiv., 138 et suiv. etc...

devenir "réellement démocratique", démocratisation devant du reste s'étendre aussi au libre choix des dirigeants à tous les niveaux. A n'en pas douter, il s'agit là d'un parti non négligeable. L'expérience des premières mises en œuvre de l'option démocratique permet cependant d'avancer que ce pari peut ne pas être tenu pour perdu d'avance si la volonté politique exposée dans cet ouvrage est obstinément entretenue et si, le chef de l'Etat maîtrisant résolument le projet par lui défini, il associe à sa réalisation des hommes décidés à jouer loyalement le jeu du changement ; en outre, beaucoup d'imagination et de compétence technique ne seraient pas de trop de la part de ces hommes, dans une entreprise où par exemple, il ne faudrait pas perdre de vue qu'il s'agit en réalité de deux opérations en une.

En effet, la démocratisation du parti et la démocratie dans l'Etat ne sauraient se confondre ; ayant des bases différentes, on ne peut leur assigner des fonctions identiques. Si on peut mener parallèlement les deux opérations, il est utile de concevoir des styles de communication appropriés pour le militant et pour le citoyen : parce que dans un même individu, ce qui suscite l'adhésion du militant peut être démobilisateur pour le citoyen et vice versa. La route est piégée par beaucoup d'autres questions ou situations délicates. Une certitude : le projet en tant que tel a rencontré l'approbation de la grande majorité des Camerounais, qui le soutiennent.

En tout cas, en attendant que se réalisent les perspectives juridiques esquissés dans cet ouvrage, on peut considérer que le Cameroun vit actuellement sous un ordre constitutionnel en sursis.





LE PROCESSUS POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DE L'EDIFICATION DE L'ETAT AU ZAIRE

Lumaun-Mulenda BWANA N'SEFU *

I. L'ETAT : UNE QUESTION TOUJOURS DECISIVE ET ACTUELLE.

Depuis l'antiquité gréco-romaine jusqu'à nos jours, il apparaît que la question décisive qui n'a cessé d'occuper le centre des préoccupations de grands penseurs et hommes d'Etat est celle de l'Etat.

Il suffit pour s'en convaincre de lire les œuvres de HERODOTE, THUCYDIDE, POLYBE, PLATON, ARISTOTE, EPICURE pour l'antiquité, SAINT SIMON pour le Moyen-Age, LOCKE, BODIN, HOBBS, MONTESQUIEU, ROUSSEAU, MACHIAVEL, WEBER, MARX, NIETZCHE, PARETO, EASTON... pour ce qui est du temps moderne et contemporain.

C'est le thème de l'Etat qui est dominant chez les praticiens-théoriciens comme LENINE, MAO TSE TOUNG, NKRUMAH. Il n'est pas étranger à la philosophie de DE GAULLE, des meneurs des mouvements ouvriers (Budapest 1956, Prague 1968, Gdansk 1980) et près de nous de MOBUTU SESE SEKO dont toutes les énergies sont canalisées vers la restauration et le renforcement de ce qu'on a coutume d'appeler l'autorité de l'Etat.

Bref, avant hier, hier, comme aujourd'hui, à l'Est comme à l'Ouest, dans les pays socialistes comme dans les pays capitalistes et dans les souverainetés aliénées du Tiers -monde, dans les débats politiques comme dans les rencontres scientifiques dont la présente offre un exemple, la question décisive, toujours controversée et toujours actuelle concernant l'existence sociale est celle de la définition de la nature, des ressorts, des droits et des devoirs, de la pérennité de ce que Jean BODIN nommait au 16ème siècle "Etat en puissance souveraine".

A notre avis, l'importance considérable ainsi accordée à la question de l'Etat s'explique par le fait que l'Etat, même loin d'être considéré comme une panacée, même lorsqu'il est condamné ailleurs au dépérissement, reste toujours ou

* Docteur en sciences politiques et administratives, Professeur et chef du Département des Sciences politiques et administratives à l'Université de Lubumbashi/Zaire.

encore la forme obligée de l'existence sociale, le vecteur du progrès, le passage obligé qui mène aux objectifs projetés.

Pour y parvenir, l'Etat doit être véritablement le lieu où s'exerce un pouvoir global sur une collectivité historiquement donnée. Donc répondre à la conception que s'en faisait BODIN.

Quelques indices permettent de s'assurer que cette condition est réunie et que l'édification de l'Etat se réalise : la stabilité politique, la paix, l'unité qui impliquent l'existence dans le chef du système politique d'importantes capacités extractives (extraction des ressources nécessaires à sa vie et à son fonctionnement) régulatrices (contrôle exercé sur le comportement des individus et des groupes qui sont soumis au pouvoir) et parfois distributive (répartition plus ou moins équitable des ressources disponibles).

En ce qui concerne le Zaïre, point n'est besoin de redire ici que depuis 1965, ces indices sont des acquis observables à l'œil nu.

L'Etat existe au Zaïre.

II. CONTROVERSES AUTOUR DE L'EXISTENCE DE L'ETAT AU ZAIRE.

A. LA POSITION DES AFRICANISTES.

Par cette dernière affirmation, nous prenons à contrepied la thèse développée par les africanistes dans le cadre de l'Association canadienne des études africaines, thèse selon laquelle le Zaïre n'est pas un Etat.

En effet, lors de la 12^{ème} Conférence annuelle de l'Association canadienne des études africaines tenue à l'Université de TORONTO du 11 au 14 Mai 1982, plusieurs choses ont été dites sur le Zaïre dont la plus importante est qu'il n'existe pas. On a raconté qu'un jour on a mis dans un ordinateur toutes les données relatives au Zaïre : économie, politique, culture, histoire. Réponse de l'ordinateur : ce pays n'existe plus (1).

Une année plus tard, les mêmes spécialistes des sciences sociales étaient réunis dans le cadre de la 13^{ème} conférence annuelle de leur association à l'Université LAVAL (Québec) du 15 au 19 Mai 1983. A cette occasion, une table ronde fut organisée sur le Zaïre. Son thème, déjà très révélateur, portait sur l'impuissance des sciences sociales avec pour sous thème : "Méconnaissance ou connaissance".(2)

(1) et (2) Toutes ces citations relatives à ces deux conférences et aux controverses sur l'Etat au Zaïre sont tirées de la Revue canadienne des études africaines -vol 8, n^o1, 1984.

L'objectif annoncé était de réfléchir sur les raisons de la difficulté, voire de l'impuissance de comprendre et d'expliquer l'évolution actuelle de la société zaïroise. Presqu'unaniment, ils aboutirent à la conclusion selon laquelle l'impuissance du discours actuel à expliquer l'évolution de la société zaïroise résulte de l'erreur qu'on a tendance à commettre d'analyser le Zaïre comme un Etat, alors qu'il ne l'est point ou ne fonctionne pas comme tel. Pour les africanistes d'une part, le pillage des ressources humaines et matérielles au niveau de l'impérialisme technologique et financier, de la dette extérieure (investissements improductifs sans portée sociale et économique et de l'économie souterraine) où se pratiquent les détournements, vol, fraude, bref tout ce qui échappe aux normes de l'économie et aux règles de la compatibilité (variables de la dépendance) et d'autre part l'évacuation de la notion d'intérêt public, dans les rapports gouvernants-gouvernés et la non gestion de la chose publique selon les règles de la bureaucratie moderne (variables de la personnification du pouvoir) sont autant des faits qui ont détruit l'Etat "Boula Matari" hérité de la colonisation et contrecarré l'édification de l'Etat.

Ainsi, par exemple, Crawford YOUNG, spécialiste des questions de l'ethnicité au Zaïre, s'intéresse à la problématique de l'Etat dont il faut une démonstration négative (3). L'historien B. JEWSEWICKI affirme qu'au Zaïre l'Etat est à reconstruire. Comparant le Zaïre à la Pologne, l'auteur fait remarquer que les deux pays partagent d'une part la situation de débiteur du système bancaire international et d'autre part une église catholique, seule institution nationale capable de fonctionner selon ses objectifs et de mobiliser le support populaire et enfin une population indifférente, voire hostile à l'Etat. Toute la comparaison s'arrête là. Au delà, il fait voir comme différence fondamentale entre les deux pays, qu'au Zaïre, l'Etat est marginalisé, l'acteur principal de la formation sociale, la grande bourgeoisie n'a plus besoin d'Etat ni pour garantir sa position sociale ni pour affermir sa domination économique. Alors qu'en Pologne par contre, la bureaucratie des appareils étatiques ferait tout pour assurer à long terme la survie d'un Etat fort même au détriment du Parti.

Enfin, Jean Claude WILLAME (4) dont les analyses privilégient les phénomènes du patrimonialisme et de clientélisme affirme que ce qui existe au Zaïre, c'est moins un Etat qu'une fiction d'Etat...

Au Zaïre, l'Etat fonctionne plus comme un mythe, rite et idéologie que comme réalité. L'auteur estime que les analyses des sciences économique ou

(3) Zaïre : there is a state? tel est l'intitulé de son texte.

(4) WILLAME, J.C. "Système de survie et fiction d'Etat", pp ; 83-88

politique qu'elles soient classiques, néomarxistes ou autres échouent dans leur tentative d'explication parce que leurs auteurs sont précisément tombés dans ce piège d'un Etat qui joue à l'être : la reprise du contrôle des ressources minières, la croissance quantitative de l'investissement public, l'établissement des relations nouvelles avec le capital étranger, la formation de la superbureaucratie, ce ne sont là que des critères très limitatifs et très formels qui ont permis l'idée d'un renforcement de l'Etat zaïrois après 1968. Il faut aller au-delà en liant la notion à ce qui se trouve au niveau de la classe dirigeante externe et interne qui donne à l'Etat sa substance et sa raison d'être.

Bref, pour tous ces africanistes, l'Etat n'existe pas au Zaïre par le fait de ce que nous appelons ici le renforcement de la dépendance extérieure, d'une part, et la personnification du fondement et de l'exercice du pouvoir, d'autre part, avec tous leurs effets d'entraînement.

III. NOTRE POSITION.

Cependant, les auteurs précités sont presque unanimement d'avis que l'inexistence ou la marginalisation de l'Etat au Zaïre correspond aux intérêts fondamentaux de la classe hégémonique.

En d'autres termes, les mêmes faits qui ont d'un côté contrecarré l'édification de l'Etat ont de l'autre côté permis à la classe dominante de consolider ses positions (cf. JEWSIEWICKI par exemple).

Si nous partons de la thèse selon laquelle les institutions ou les appareils ne possèdent pas des pouvoirs propres mais ne font qu'exprimer et cristalliser des pouvoirs de classe, on se rend d'emblée compte de la faiblesse de la thèse africaniste. Car, il devient difficilement compréhensible que les mêmes mécanismes qui, en amont, allongent la longévité et renforcent les positions de la classe dominante, puissent en aval se traduire par la non existence de l'Etat.

Qu'est-ce que cela veut dire? Tout simplement que la classe dominante domine sans jouer un rôle prépondérant dans la structure économique et dans les superstructures politique (société politique) et idéologique (société civile). Alors que ce qui fait qu'une classe soit dominante c'est le fait qu'à partir d'un certain degré de contradiction avec le capital étranger et avec les classes et fractions des classes intérieures, elle parvienne à occuper une place dominante et relativement autonome dans les deux étages de la superstructure et dans la structure économique.

A notre avis, la thèse africaniste de l'Etat n'est pas soutenable pour des raisons suivantes :

a) d'abord elle fait croire que le Zaïre est une société sans classes.

Il serait, par une révolution dont on ignore la nature, passé au stade

communiste ou devenu "l'Etat du peuple tout entier" prôné par KHROUTCHEV. Dans le cas contraire, on dira simplement avec quelqu'un que le pouvoir est dans la rue. Qu'il y a Vacuum de pouvoir. Ainsi, un ambitieux pourrait sans moindre résistance se substituer aux autorités actuelles. N'est-ce pas là une grande aberration.

Affirmer qu'une classe peut s'imposer et pour longtemps sur les autres sans avoir les moyens politiques, idéologiques et économiques, c'est pire que l'utopie platonicienne de la cité idéale.

b) ensuite, par thèse, les africanistes sont tombés les yeux grandement ouverts dans les pièges des analyses structuro-fonctionnalistes de l'Etat qui joue à l'être, de l'Etat-chose et de l'Etat-sujet qu'ils ont pourtant dénoncés.

En effet, comme chose-instrument l'Etat est conçu comme un outil passif sinon totalement manipulé par une seule fraction auquel cas nulle autonomie n'est reconnue.

L'Etat comme sujet est considéré comme une réalité jouissant d'une autonomie absolue rapportée à sa volonté propre comme institution rationalisante de la société civile.

Dans les deux cas, la relation Etat-classes est considéré comme une relation d'extériorité. Soit les classes dominantes se soumettent l'Etat (chose) par un jeu d'influence et de groupes de pression soit l'Etat (sujet) se soumet les classes dominantes.

Dans cette relation d'extériorité, Etat et classes dominantes sont considérés comme deux entités intrinsèques confrontées l'une à l'autre ; l'une face à l'autre et dont l'une posséderait autant de pouvoir que l'autre n'en aurait pas, selon une conception traditionnelle du pouvoir comme quantité donnée dans une société, la conception du pouvoir somme nulle, soit la classe dominante absorbe l'Etat en le vidant de son pouvoir propre (l'Etat-chose) soit l'Etat résiste à la classe dominante et lui retire son pouvoir à son propre profit l'Etat-sujet et arbitre parmi les classes sociales).

c) enfin, c'est faire montre de ce que GRAMSCI a qualifié de statolâtrie dans son interprétation négative et confusionniste. "On donne le nom de Statolâtrie à une attitude déterminée envers le gouvernement des fonctionnaires ou société politique qui, dans le langage commun, est la forme de vie étatique à laquelle on donne le nom d'Etat et qui, vulgairement, est entendue comme tout l'Etat". En d'autres termes, l'Etat se réduit à la société politique.

De notre part, nous pensons qu'il y a lieu d'éviter de pareilles aberrations en s'engageant dans la voie tracée par Antonio GRAMSCI qui nous semble la plus indiquée pour l'analyse de la société zaïroise.

En effet, pour GRAMSCI, l'Etat se manifeste sous deux formes dans le langage et la culture des époques déterminées, c'est-à-dire comme société civile complexe de la superstructure idéologique (appareils scolaire, religieux : églises, d'information : radio, T.V., presse, culturel : cinéma, théâtre, édition, syndicats, partis, famille) et comme société politique (exercice de la coercition, maintien par la contrainte militaire ou légale de l'ordre établi : armée, police, prison, magistrature, administration. C'est l'Etat au sens strict). Ces deux étages de la superstructure sont dialectiquement et organiquement unis entre eux et à la structure économique, centre d'appropriation de la nature qui matérialise et incarne les rapports économiques dans leur articulation aux rapports politico-idéologiques.

L'analyse de l'Etat dans la conception gramscienne se ramène en dernier ressort à l'analyse des rapports nécessaires qu'entretiennent ces différents niveaux d'une formation sociale.

Concrètement, l'étude de l'Etat est l'étude de rapport de force entre classes à partir de leur position et rôle respectifs dans la superstructure politique et idéologique et dans la structure économique.

Le lieu de condensation de ces rapports de force peut se situer selon la conjoncture soit dans la société politique soit dans la société civile. Autrement dit, la classe dominante peut jouer son rôle en se servant principalement de la société politique (Zaïre 1965-1970) ou de la société civile (Zaïre 1971-1977) ou les deux alternativement (Zaïre 1980 à nos jours, ainsi que le traduit l'introduction de la notion de Parti-Etat).

L'Etat étant ainsi défini comme rapports des classes, nous avons jugé bon d'utiliser le concept gramscien de Bloc Historique qui a l'avantage de traduire notre conception extensive et dialectique de l'Etat.

En effet, le Bloc Historique peut être défini comme l'articulation interne d'une situation historique donnée. Il peut être appréhendé sous un triple aspect. D'abord, l'étude du lien entre superstructure et structure : au sein d'une situation historique se distingue d'une part une structure sociale (les classes), dépendant directement du rapport des forces productives et d'autre part une superstructure idéologique et politique. Le lien organique entre ces deux éléments est réalisé par certains groupes sociaux dont la fonction est d'opérer non pas au niveau économique, mais superstructurel : les intellectuels ou fonctionnaires de la superstructure.

En d'autres termes, pour qu'il y ait Bloc Historique, il faut l'existence d'une part d'une superstructure idéologique et politique et d'autre part d'une infrastructure, et que ces deux instances soient organiquement liées. L'organicité est définie abstraitement par GRAMSCI comme la nécessité pour

le mouvement superstructurel du bloc historique d'évoluer dans les limites du développement de la structure. Elle est concrètement l'œuvre des groupes sociaux spécialisés étroitement solidaires, ces groupes intellectuels appartiennent soit à la classe bourgeoise, aux classes alliées à la bourgeoisie ou même aux classes subalternes mais sont absorbées par les classes dominantes grâce à la politique de transformisme.

Ensuite, l'analyse de la façon dont un système de valeurs culturelles ou idéologie se répand, socialise et intègre un système social. En effet, une autre condition pour qu'il y ait bloc historique est l'édification d'un système hégémonique, sous la direction d'une classe fondamentale qui confie la gestion aux intellectuels.

L'édification de ce système implique l'intégration du système social et le contrôle idéologique des autres groupes par la classe fondamentale. Aussi, la notion du bloc historique ne peut être étudiée indépendamment de celle d'hégémonie.

Enfin, comme troisième aspect, dans le cadre de l'analyse du bloc historique s'offre la possibilité d'étudier comment se désagrège l'hégémonie de la classe dirigeante, s'édifie un nouveau système hégémonique et se crée un nouveau bloc historique.

IV. PROCESSUS DE L'EDIFICATION DE L'ETAT AU ZAIRE.

Envisagé sous ce triple aspect, la formation sociale zaïroise actuelle est dotée d'un bloc historique, donc d'un Etat-hérité de la colonisation, frappé de crise hégémonique entre 1960 et 1965 et remis sur les rails de l'édification depuis cette dernière date.

En effet, l'œuvre de la colonisation dont le processus commence avec l'ère mercantiliste a consisté avant tout en une profonde destruction des sociétés précoloniales pour les restructurer sur de grands espaces (=Etats actuels) en fonction du but poursuivi : l'exploitation économique au profit de la puissance colonisatrice.

La réussite de l'entreprise coloniale impliquait que soient préalablement élaborés de nouveaux systèmes socio-économiques et de nouvelles politiques et idéologiques adaptés à l'idéal de la colonisation et concourant à sa finalisation.

Avec moins de risque de nous tromper, nous pouvons affirmer que le colonisateur belge avait à l'époque de son apogée, admirablement réussi à instaurer un système d'exploitation et de domination suffisamment intégré à la fois verticalement et horizontalement.

L'expression de "platonisme" retenue par Thomas HODGKIN pour définir la politique coloniale belge, et celle qui nous est déjà familière de "trinité coloniale" traduisent à notre point de vue cette réalité historique, c'est-à-dire que la base économique coloniale belge était organiquement reliée à ses superstructures politique et idéologique.

Au lendemain de l'accession du pays à l'indépendance, l'Etat post-colonial est en crise.

Il convient pour être plus précis de dire que le nouveau bloc historique qui implique une alliance spécifique des classes et fractions des classes est en crise d'hégémonie. Autrement dit, la nouvelle classe dirigeante est frappée de paralysie. Celle-ci est due à ses propres dissensions internes et aux pressions extérieures, nationales et internationales.

Divisée en conservateurs et nationalistes et à l'intérieur de ces blocs en conservateurs unitaristes (courant de Léopoldville) et fédéralistes voire sécessionnistes (courant katangais et dans une certaine mesure sud-kasaïen) et en nationalistes radicaux (MNC/LUMUMBA, PSA/GIZENGA) et modérés (PSA/KAMITATU...), traquée par les puissances d'argent, elle devint du coup incapable d'assurer sa domination sur les classes et fractions des classes subalternes.

Rébellions, sécessions, mutineries, instabilité ministérielle, crise constitutionnelle, coups de force... sont autant de manifestations caractéristiques de la crise d'hégémonie de la classe dirigeante de l'époque, crise qui se poursuivra jusqu'à la prise du pouvoir par le Haut Commandement Militaire, le 24 Novembre 1965. En d'autres termes, de 1960 à 1965, l'Etat est en crise parce qu'aucune classe ou fraction des classes n'arrive à s'imposer politiquement, idéologiquement et économiquement comme la seule apte à diriger la société et à assurer le développement de toutes les énergies.

Lorsqu'en 1965, le Maréchal alors Général MOBUTU qui apparaît dans cette conjoncture comme l'Homme Providentiel comme le furent BONAPARTE, De GAULLE... prend le pouvoir, l'objectif immédiat qu'il s'assigne est la restauration de l'autorité de l'Etat. Cela signifie résoudre l'unité brisée du bloc au pouvoir et constituer à partir d'un petit noyau : le Groupe de Binza, un véritable bloc historique, un véritable Etat à l'instar de celui qui se résume dans la formule de la trinité coloniale. C'est ainsi que de 1965 à 1970 toute son action sera caractérisée par le processus de destructuration-restructuration des rapports de force existants au bénéfice de ce bloc. La concentration opérationnelle du pouvoir, la suppression de l'autonomie structurelle des appareils idéologiques, la bataille engagée pour l'indépendance économique (nationalisation de l'UMHK, remise en cause des accords TSHOMBE/SPAAK...)

ont accouché à la fin du premier mandat présidentiel de cinq ans d'un bloc historique, maître de la société politique et de la société civile et sur le plan économique interlocuteur privilégié du capital étranger.

Il convient une fois de plus de rappeler que de 1965 à 1970, le siège de condensation des rapports et contradictions des classes se situe principalement dans la société politique. La classe dominante se sert principalement de l'Etat stricto sensu pour accomplir sa mission.

A partir du début du premier septennat présidentiel s'ouvre ce que nous avons qualifié de l'ère de la stabilisation et de l'hégémonie. Celle-ci connaît plusieurs phases : 1974 avec la grande révision constitutionnelle, 1977 avec la "démocratisation de la vie politique", 1980 avec la création du Comité Central sans oublier 1973 avec ses mesures économiques dites de zaïrianisation.

En effet, le 5 Décembre 1970, lorsque le Président de la République du Zaïre dresse le bilan de son premier mandat et annonce le programme à réaliser durant le prochain septennat, la structure du pays est centralisée, Kinshasa est l'unique centre de décision, le Président MOBUTU est le seul chef et le M.P.R. l'unique appareil habilité à véhiculer l'idéologie de la classe dominante. Mais cette dernière idéologie n'était pas encore assez élaborée pour qu'elle arrive à s'imposer sur les autres idéologies nationales. Or, il nous revient qu'en l'absence d'une idéologie dominante la classe détentrice du pouvoir économique et politique n'assure pas son hégémonie sur les classes dominées. Malgré la présence d'un parti unique, on ne peut pas dire qu'elle a conscience par le truchement de celui-ci, l'intellectuel collectif, de sa place et fonction au sein de la structure sociale, ainsi que de son rôle historique.

L'absence d'une idéologie de domination prive également la classe dominante d'un cadre de référence, c'est-à-dire d'une vision du monde et de normes de conduites nécessaires pour orienter le comportement et l'activité de ses membres dans tous les secteurs de la vie sociale, économique, politique, artistique, scientifique et linguistique... Une domination économique et politique sans hégémonie est éphémère.

L'élaboration de l'idéologie de l'authenticité fut une réponse à cette impérieuse nécessité. Désormais, pour perpétuer sa domination, la classe dominante pourra utiliser alternativement et harmonieusement la société politique et la société civile. Tout comme pour consolider son hégémonie et maintenir les classes dominées dans une position où elles ne peuvent en aucun moment constituer une menace, elle mettra tout en œuvre pour développer les deux sociétés et consolider l'organicité de leurs liens.

L'ère de la stabilisation est celle pendant laquelle la classe dominante consacre l'essentiel des ressources nationales économiques et financières,

politiques et idéologiques à son propre entretien et à l'accomplissement de la mission qui justifie son existence. C'est aussi celle au cours de laquelle le Bloc Historique reconstitué grâce à l'action antérieure de l'appareil répressif, se pose désormais comme un bloc hégémonique qui s'accapare de tout, contrôle tout et n'accorde des concessions aux classes subalternes que dans la mesure où celles-ci peuvent l'aider à régénérer et à renforcer son autonomie et son hégémonie.

Pour nous, toutes ces conditions sont réunies au Zaïre pour que l'on puisse parler de l'existence d'un bloc historique, d'un Etat.

V. CONSECRATION CONSTITUTIONNELLE DE L'EDIFICATION DE L'ETAT AU ZAIRE.

Nous venons de retracer le processus de destruction-structuration des rapports de force sur les plans politique - économique et idéologique qui a permis au Général MOBUTU de restaurer l'autorité de l'Etat.

La démarche qui nous reste à faire et qui est en rapport direct avec les préoccupations du présent Colloque consiste à dégager d'une part le rôle joué par la constitution du 24 Juin 1967 dans ses différentes versions dans ce processus -d'autre part les jalons qu'elle pose pour assurer sa propre stabilité d'abord, le devenir et la pérennité du pouvoir dont elle fixe les règles d'organisation et d'exercice ensuite.

Avant d'en arriver là, nous allons d'abord faire une mise au point.

Celle-ci consiste à restituer à l'histoire sa vérité en soulignant la nécessité ressentie par les dirigeants de la première République de doter le pays d'un Etat fort et stable.

A. TENTATIVES DE L'EDIFICATION DE L'ETAT SOUS LA PREMIERE REPUBLIQUE.

Au lendemain de leurs indépendances, presque tous les nouveaux Etats durent faire face à des problèmes exceptionnellement graves de même ordre et de même origine.

En effet, les objectifs déclarés dans la revendication des indépendances africaines sont la liberté, l'égalité, la justice et le travail dans la paix et la concorde avec les autres peuples. Ces problèmes traditionnels de développement économique, sociologique et politique ne furent qu'à peine effleurés, voire pas du tout lorsque d'autres nés avec le changement intervenu vinrent les rejoindre.

Dans la plupart de nouveaux Etats, l'autorité de nouveaux gouvernements était dans une certaine mesure mise à l'épreuve, contestée, voire méconnue par des larges portions des populations. La conscience nationale était fissurée et les

portes largement ouvertes à l'émergence des forces centrifuges.

Partout éclatèrent des crises politiques de grande envergure (instabilité ministérielle et constitutionnelle - mutineries - rébellions - sécessions - coups d'Etat - conflits frontaliers - immixtion des forces extérieures) dont principalement le gouvernement central était appelé à supporter tout le poids. Il va sans dire que dans ce contexte, toutes les tentatives visant à donner à l'indépendance son contenu intrinsèque étaient complètement compromises.

Tous ces remous créés par les revendications des indépendances et les problèmes engendrés par ces dernières plaçèrent l'Afrique à la une de l'actualité scientifique mondiale, (d'où la naissance de l'école développementaliste dans ces différentes versions) de leur côté les dirigeants africains passaient tout leur temps à rechercher et à mettre sur pied des mécanismes politiques - idéologiques et juridiques susceptibles d'assurer la stabilité politique, la paix, l'unité et la productivité, bref indispensables à la construction de l'Etat et à la réalisation des projets de développement.

Une fois devenu indépendant, le Zaïre, mon pays, qu'encore colonie, on qualifiait d'Empire de silence n'a pas échappé aux maladies infantiles dont souffrent tous les nouveaux-nés sur la scène internationale. Bien au contraire, il a même excellé dans l'accumulation de toutes les formes de crise politique que nous avons déjà recensées plus haut et dont les différents gouvernements qui se sont succédés entre 1960 et 1965 se contentent de gérer comme priorité.

Le néologisme "congolisation" a été justement inventé pour évoquer entre autres la débacle, la liquéfaction d'un Etat amputé de ses attributs essentiels - déchiré de part en part sans emprise sur des larges portions de ses citoyens. Bref, un Etat sans puissance souveraine.

Contrairement à ce qui est couramment répandu, le processus de la restauration de l'autorité de l'Etat au Zaïre ne commence pas avec l'avènement de la deuxième République. Il remonte à la promulgation de la constitution dite de Luluabourg (Kananga actuel) du 1er Août 1964.

Celle-ci se fondant sur les expériences malheureuses vécues pendant la première législature de la première République, essaie de corriger les lacunes et les équivoques contenues dans la Loi Fondamentale, premier texte constitutionnel du Congo Indépendant. (5)

L'effort sera poursuivi avec plus ou moins de bonheur par le gouvernement de Moïse TSHOMBE dont on trouve à l'actif : la fin des rébellions et de l'existence du gouvernement sécessionniste de GIZENGA à Stanleyville

(5) Exemple : la crise constitutionnelle ouverte par les révocations mutuelles entre le Président KASA et le Premier Ministre LUMUMBA.

(aujourd'hui Kisangani), le regroupement des forces politiques qui passent de quatre grandes coalitions au 30 Juin 1964 (6) à deux importants regroupements à la fin du gouvernement de transition de TSHOMBE en Octobre 1965. Il s'agit d'une part de la CONACO, Convention Nationale Congolaise créée à partir de la section de Léopoldville de la CONAKAT, au Congrès qui se tint à Luluabourg du 7 au 20 Février 1965. La CONACO est un regroupement de 49 partis ou associations tribales qui décidèrent de se regrouper autour de la personne du Premier Ministre TSHOMBE pour affronter les élections prévues pour le mois suivant.

D'autre part, le F.D.C., Front Démocratique Congolais, alliance politique qui s'oppose à la CONACO, parti de TSHOMBE. Elle est dirigée par V.NENDAKA Ministre de l'intérieur de ce dernier, sous l'approbation du Chef de l'Etat KASA-VUBU.

La présence de la constitution de Luluabourg qui renforce les pouvoirs du Chef de l'Etat et tous les efforts fournis pour ramener le calme et la stabilité n'ont pas pour autant épargner le pays d'être victime de crise d'origine constitutionnelle (7).

Le 24 Novembre 1965, le pouvoir change des mains, voire de nature. Une nouvelle République naît et avec elle, une nouvelle constitution. Cette dernière est qualifiée de révolutionnaire par rapport aux précédentes, parce qu'elle constitue une vive réaction aux impasses politiques, aux faiblesses et inadéquités des constitutions antérieures ; Loi Fondamentale du 19 Mai 1960 et du 1er Août 1964. La constitution de 1965 se démarque des précédentes tant du point de vue de la structure de l'Etat qu'à celui de la structure du gouvernement.

(6) Il s'agit de : 1) Rassemblement Démocratique Congolais (RADECO) parti gouvernemental, regroupement des partis modérés à tendance nationale dont ADOULA était le leader

2) Le Front Commun National (F.N.C.) regroupement de douze partis se réclamant du nationalisme africain et de la réconciliation nationale pour ne pas dire du Lumumbisme, Antoine GIZENGA en fut le chef.

3) Le Comité Démocratique Africain (C.D.A.) comprenant onze partis et pose les principes du respect des principes énoncés dans la charte de l'O.U.A., de la politique de non-alignement et de la coopération économique internationale avec toutes les nations du monde dans le respect réciproque des souverainetés. La présence de l'ABAKO au sein du C.D.A. situant aux yeux des observateurs politiques la nature de l'engagement qui se résumait dans le terme "fédéralisme".

4) Enfin le Conseil National de Libération (C.N.L.) qui s'était doté comme objectif le renversement du gouvernement ADOULA et la décolonisation totale et effective du Congo dominé par la coalition des puissances étrangères. Ses membres se recrutaient principalement dans le Mouvement National Congolais Lumumba (M.N.C.L.).

Parti solidaire Africain GIZENGA (P.S.A./G) ; Parti National de la Convention du Peuple (P.N.C.P.) et Union Démocratique Africaine (U.D.A.)

(7) Le conflit KASA-VUBU- TSHOMBE sur la durée du gouvernement de transition trouve son origine dans l'interprétation tendancieuse de la constitution de Luluabourg.

B. LOI FONDAMENTALE - CONSTITUTION DE LULUABOURG ET CONSTITUTION REVOLUTIONNAIRE.

1. Au point de vue de la structure de l'Etat.

La Loi Fondamentale était une constitution hybride qui faisait du Congo un pays à la fois unitaire et fédéral.

En effet, à côté des éléments à dominante unitaire destinés à donner aux pouvoirs centraux la réalité du pouvoir ; la Loi Fondamentale prévoyait d'autres éléments et mécanismes proprement fédéralistes.

C'est ainsi par exemple que les caractéristiques du fédéralisme suivantes y occupaient une place de choix. Primo, l'existence d'un Sénat représentant les collectivités territoriales qui composent l'Etat (Art. 87).

Secundo, une répartition de compétence entre pouvoir central et institutions provinciales (Titre V). Il reste vrai que pour maintenir le caractère unitaire du pays, la Loi Fondamentale au lieu de laisser les matières résiduelles aux Etats locaux exclusivement les attribuait à la compétence concurrente.

Tertio, enfin, dans la Loi Fondamentale les provinces étaient reconnues comme entités politiques autonomes jouissant de la personnalité juridique et dotées d'Institutions propres.

Néanmoins, grâce à l'article 84, le pouvoir central exerçait un certain contrôle sur les provinces par l'intermédiaire du Commissaire d'Etat qui le représente et qui était chargé de la coordination des Institutions centrales et provinciales. Cette disposition ainsi que la limitation du nombre de provinces à six, traduit le souci centralisateur des constituants.

La constitution de Luluabourg, quant à elle, marque une nette évolution de l'idée fédérale. Les trois caractéristiques du fédéralisme relevées ci-haut s'y retrouvent. Elles sont en outre renforcées par l'attribution à la compétence exclusive des provinces des matières résiduelles (Art. 47, al.2) et par une participation accrue des provinces à la politique fédérale à travers la conférence des gouverneurs dont le but est de faciliter "l'harmonisation de la politique générale (Art. 79, al.4). La constitution de Luluabourg vient libérer toutes les tendances centrifuges : vingt et une provinces reconnues en plus de la personnalité juridique qui leur est attribuée. Cette tendance fédérale n'est tempérée qu'en période exceptionnelle lorsqu'en application de l'article 108, le Président de la République peut nommer par décret un comité présidé par un Haut Commissaire chargé de diriger la province.

Sur ce point de la structure de l'Etat, la constitution du 24 Juin se démarque nettement des deux précédentes. Elle tranche clairement la querelle entre fédéralistes et unitaristes par l'établissement d'une structure unitaire et

centralisée. Celle-ci se caractérise par :

- 1°/ Le monocaméralisme qui implique la suppression du Sénat (Art.36)
- 2°/ La transformation des provinces en entités administratives, c'est-à-dire que celles-ci perdent leur personnalité juridique.

B. AU POINT DE VUE DE LA STRUCTURE DU GOUVERNEMENT.

La Loi Fondamentale instaurait un régime parlementaire de type classique caractérisé par l'élection d'une Chambre au suffrage universel direct (Art. 84), l'irresponsabilité du Chef de l'Etat, le bicéphalisme de l'exécutif, la latitude accordée au Parlement pour renverser le gouvernement par les motions de censure, et la possibilité pour le Président de la République de dissoudre les Chambres. D'où l'instabilité politique et institutionnelle.

La constitution du Luluabourg qui se devait de corriger les tares de l'ancien régime fit du pouvoir exécutif l'apanage du chef de l'Etat qui détermine et conduit la politique de l'Etat.

Le Premier Ministre et les autres Ministres étant réduits au rôle de simples exécutants dépourvus de tout pouvoir politique autonome.

Par ailleurs, sont supprimées : les motions de censure, la dissolution du parlement par le Chef de l'Etat, bref tous les instruments de pressions réciproques entre le législatif et exécutif.

Cette situation a soulevé un certain nombre d'objections dans le Chef des observateurs : pourquoi maintenir le poste de Premier Ministre dans un régime où le pouvoir exécutif est entre les mains du Président de la République. Pourquoi la prépondérance du Chef de l'Etat alors qu'il n'est pas issu du suffrage universel.

La constitution du 24 Juin 1987 lève toutes ces ambiguïtés. Elle instaure ouvertement un régime présidentiel et établit l'élection du Président de la République au suffrage universel

Elle abolit le poste de Premier Ministre. Elle opère aussi une séparation nette des pouvoirs en accordant à l'Assemblée nationale (Chambre Unique) le pouvoir législatif, soumis cependant à quelques restrictions, en cas de vote d'une loi budgétaire ou encore en cas d'urgence d'un projet gouvernemental.

Les pouvoirs accordés au Président de la République étant à mesure de provoquer des conflits avec le Parlement, un référendum est prévu pour trancher le litige, mais à l'initiative exclusive du Président de la République.

Outre ces caractéristiques de la constitution de la deuxième République instituait à son article 4 alinéa 2 un bipartisme rigide . Gage de la stabilité gouvernementale. Pour la première fois, les femmes étaient admises au vote.

Tandis que l'âge de l'électorat et de l'éligibilité sont fixés successivement à 19 et 25 ans.

Soumise à un référendum, la constitution du 24 Juin a été adoptée à 97,8% de OUI contre 1,4% de NON et 0,8% de votes nuls.

Ces résultats se répartissaient comme suit par province :

- BANDUNDU	99%	OUI
- KONGO CENTRAL	88%	OUI
- EQUATEUR	99%	OUI
- KATANGA	99%	OUI
- KASAI-ORIENTAL	99%	OUI
- KASAI-OCCIDENTAL	98%	OUI
- PROVINCE ORIENTALE	98%	OUI
- KINSHASA	81%	OUI

Signalons en passant que la répartition des résultats suivant les deux sexes fait ressortir l'influence de la participation féminine dans les résultats du référendum constitutionnel.

VOTANTS	OUI	NON	NUL
Femmes	4.365.811	54.700	21.055
Hommes	3.951.799	75.275	18.705

Cette constitution qui continue à organiser l'exercice du pouvoir au Zaïre depuis bientôt deux décennies a cependant déjà subi d'importantes modifications de fond : six au total en 1970, 1974, 1978, 1980 (deux fois) et 1982. Ces révisions méritent que nous nous y attardions un peu, compte tenu des orientations qu'elles ont imprimées à l'histoire constitutionnelle du pays et de leur impact sur la stabilité institutionnelle et la pérennité étatique.

VI. REVISIONS CONSTITUTIONNELLES ET DEVENIR DE L'ETAT AU ZAIRE.

Comme nous venons de le démontrer plus haut, le texte constitutionnel promulgué le 24 Juin 1967 pose avec le maximum d'efficacité les principes d'une réelle stabilité politique du pays.

Paradoxalement, cette constitution manifeste des signes d'instabilité. Quelle est dès lors la nature de toutes ces révisions en cascade. Quels changements introduisent-elles par rapport au texte initial.

La réponse à cette double interrogation exige que nous présentions au préalable les conditions dans lesquelles ces révisions ont été faites, ainsi que les buts poursuivis par le constituant.

A. LOI DU 23 DECEMBRE 1970 PORTANT INSTITUTIONNALISATION DU M.P.R.

A son article 4, alinéa 2. la constitution du 24 Juin 1967 instaurait un régime bipartiste.

A peine promulguée, la nouvelle constitution se trouvait dépassée. Car le pouvoir qui avait déjà déclenché une campagne en faveur du Parti-Unique n'acceptera pas la création d'un deuxième Parti.

"La constitution prévoit qu'on ne peut avoir plus de deux partis dans la République (...) cela ne signifie nécessairement qu'on doit créer deux partis", déclarait en 1967 un dignitaire du régime. C'est l'avis que partageait le Président MOBUTU lui même, la presse...

Dès lors, toutes les tentatives de créer un parti d'opposition seront découragées ou étouffées dans l'œuf. Le M.P.R. s'imposera comme parti unique de fait.

Parti Unique au pouvoir, il se verra confier la tâche de préparer et d'organiser les élections présidentielles et législatives prévues pour Octobre -Novembre 1970, de définir et de faire prévaloir des programmes.

Peu avant ces élections, est convoqué à Kinshasa le premier Congrès extraordinaire de ce parti. L'ordre du jour prévoyait trois points fondamentaux:

- désignation du candidat du M.P.R. aux élections présidentielles de 1970.
- élections législatives de 1970.
- institutionnalisation du parti.

Sur ce dernier point, le Congrès constata la suprématie de fait du M.P.R. qu'il transforma en suprématie de droit. Désormais, le M.P.R. est l'institution suprême de la République du Zaïre, toutes les autres lui étant subordonnées et devant fonctionner sous son contrôle.

Le M.P.R. devenu seul parti politique du pays avait la mainmise non seulement sur l'appareil étatique structo-sensu mais également sur les autres organes infraétatiques : syndicat, église, université, presse... dont l'ensemble constitue les appareils idéologiques.

Le congrès chargea par la même occasion le Président de la République et les futurs députés de modifier la constitution dans le sens de cette résolution. Ce qui fut fait le 23 Décembre 1970.

Aux termes de cette révision, les principales institutions de la République étaient : 1) le M.P.R. - 2) le Président de la République -3) l'Assemblée Nationale-4) le Gouvernement -5) la Cour constitutionnelle -6) les Tribunaux.

B. REVISION CONSTITUTIONNELLE DU 15 AOÛT 1974.

L'événement le plus important qui marque le premier septennat du Président MOBUTU reste la révision constitutionnelle du 15 Août 1974.

En effet, comme l'indique l'exposé des motifs, la révision constitutionnelle du 15 Août 1974 visait d'abord à tirer les conséquences de l'institutionnalisation du M.P.R. décidée lors du Congrès Extraordinaire qui a eu lieu à N'sele en Mai 1970, ensuite à consacrer le Mobutisme comme doctrine du M.P.R. et surtout enfin, à **légaliser le pouvoir personnifié du Président MOBUTU** auquel ne s'applique pas les restrictions prévues par les articles 31, 39, alinéas 2, 46 et 78.

En effet, l'article 31 de cette constitution révisée fixe la durée du mandat présidentiel à cinq ans (alinéa 1). Le Président du M.P.R. qui est de droit Président de la République n'est rééligible qu'une seule loi (alinéa 2).

L'alinéa 2 de l'article 39 stipule que hormis les cas de flagrant délit ou de forfaiture notamment constatés par les cours et tribunaux à la suite d'une infraction de droit commun, le Président du M.P.R. qui nomme et révoque les commissaires politiques (alinéa 1), ne pourra, au cours de son mandat, procéder au changement de plus du tiers des membres du Bureau Politique dont le nombre est fixé à trente.

L'article 46 enfin reconnaît au Bureau Politique la qualité de dépositaire du Mobutisme (alinéa 1). A ce titre, il est compétent pour connaître de tout acte de nature à porter atteinte à la doctrine du M.P.R. même dans le Chef du Président du M.P.R. (alinéa 2).

L'acte posé par le président du M.P.R. dans le cadre des dispositions de l'alinéa précédent est qualifié de déviationnisme qui sera déterminé par une loi (alinéa 4) après que le Bureau Politique, saisi par une motion remise à son Secrétaire Permanent par un de ses membres, se soit réuni de plein droit sous la présidence du Commissaire Politique le plus âgé (alinéa 3).

Le Secrétaire Permanent du Bureau Politique, saisi par la motion, en informe le Président du M.P.R. qui fournit ses moyens de défense (aliné 6).

Lorsque le déviationnisme est constaté par le Bureau Politique, celui-ci prononce la destitution du Président du M.P.R.

La vacance ainsi créée entraîne l'application des dispositions prévues à l'article 33 (alinéa 7). Cet article prévoit qu'en cas de vacance ou lorsque l'empêchement est déclaré définitif par le Bureau Politique, l'élection du

nouveau Président du M.P.R. a lieu sur convocation du Bureau Politique dans 30 jours au moins et 60 jours au plus après l'ouverture de la vacance ou après la déclaration du caractère définitif de l'empêchement.

Quant à l'article 78, il porte sur la révision constitutionnelle. Il y est prévu que l'initiative de la révision constitutionnelle appartient au Président du M.P.R., après avis conforme du Bureau Politique et à la moitié des membres du Bureau Politique (alinéa 1). Ce projet de révision est adopté par le conseil législatif à la majorité de 2/3 de ses membres (alinéa 2). Le Président du M.P.R. promulgue conformément à l'article 62 le texte adopté qui entre en vigueur dans les conditions prévues aux mêmes articles.

Comme on peut le constater la démocratie ne peut s'exercer autrement dans un contexte de Parti Unique que grâce à l'existence et l'application de telles dispositions constitutionnelles auxquelles grands et petits sont appelés à se conformer.

Malheureusement, la même constitution établit une distinction entre le Président Fondateur du M.P.R., donc le Général aujourd'hui Maréchal du Zaïre MOBUTU et les autres Présidents du M.P.R. qui viendraient après lui.

En effet, les clauses spéciales contenues dans l'article unique du Titre VIII de la même constitution proclame que "les dispositions des articles 31, 39, alinéas 2 et 46 de la présente constitution ne s'appliquent pas au Président-Fondateur du M.P.R.

"De même, l'avis conforme dont question à l'alinéa premier de l'article 78 n'est pas requis en ce qui concerne le Président-Fondateur du M.P.R."

En d'autres termes, cela revient à ceci primo, le Président MOBUTU exerce une présidence à vie, secundo Messie, envoyé de Dieu, source de bonheur du peuple zaïrois, il ne peut nullement faire du mal, il ne peut pas se tromper, le déviationnisme est donc inconcevable dans son Chef, tertio en ce qui concerne la révision constitutionnelle, le Président Fondateur est dispensé de consulter les deux organes du M.P.R. (Bureau Politique et Conseil Législatif qui selon la constitution doivent donner préalablement leur avis à l'initiative de réviser la constitution prise par le Président du M.P.R.)

Bref, la nouvelle constitution confie la plénitude des pouvoirs au Président du M.P.R. tout en plaçant le Président-Fondateur du M.P.R. au dessus des lois. C'est à ce niveau que se pose le problème du devenir de l'Etat.

En effet, la constitution révisée en 1974 consacre la coexistence des principes dont les uns institutionnalisent le pouvoir, autrement dit renforcent la position de l'Etat de droit dont ils assurent la pérennité, tandis que d'autres l'effacent au profit d'un individu constituant ainsi un prélude à la précarité institutionnelle.

Il convient de rappeler que la personnification du pouvoir implique deux dimensions : la concentration opérationnelle et l'incarnation mythique du pouvoir dans la personne du Chef. Ce qui revient à dire que le pouvoir est personnalisé, c'est-à-dire prend le visage du Chef à la fois au niveau de l'exercice qu'à celui du fondement.

Au niveau de l'exercice, on assiste à la mise en vedette de la personne du Président MOBUTU, le père de la nation, le grand Timonier, le Messie, le héros, le souverain qui accumule à son profit tous les pouvoirs parce que, estime-t-on, il est le seul apte à les exercer dans l'intérêt de tous.

Le phénomène de personnification (du pouvoir) au Zaïre n'inquiéterait tous les esprits, s'il ne se limitait qu'à la manière dont le pouvoir s'exerce en obligeant les gouvernants à se référer constamment à la constitution.

Il va plus loin et atteint le fondement même du pouvoir. Dans la plupart des cas, le Président MOBUTU comme tous ses pairs africains se considère comme son propre principe de légitimité, il est lui même tout le pouvoir car il en use souvent non pas comme d'une compétence, mais d'une propriété. Sa légitimité ne s'appuie plus par rapport à une norme préétablie ; elle est un absolu dont l'évidence s'inscrit dans ses qualités personnelles : expérience, génie, force, prestige.

La constitution existe, mais combien de fois n'avons nous pas vu le Chef de l'Etat brouiller le processus d'exercice du pouvoir pour des organes désincarnés et des pratiques qui défient ces règles constitutionnelles et ébranlent le régime de l'Etat de droit.

Les révisions dont la constitution de 1967 fait souvent l'objet résultent de la nécessité de conformer le texte à des pratiques qui ne cessent de s'en écarter et dont tout concours comme l'avait dit un ancien Commissaire du peuple (Député) à la dynamisation, la redynamisation, l'affirmation, la réaffirmation, la consécration et la reconsécration et enfin le renforcement des pouvoirs du Guide. Dans cette même optique, un autre commissaire du peuple ulcéré par la fréquence des modifications constitutionnelles toujours au profit de la même personne proposa l'insertion dans la constitution zaïroise d'un seul article conçu comme suit : "le pouvoir est exercé par le Président de la République".

Toutes ces réactions qui sous-entendent que l'actuelle constitution n'est ni solide ni respectable n'empêcheront pas le premier pouvoir constituant du pays de proposer de nouvelles révisions qui, malgré les conditions spécifiques dans lesquelles elles ont été opérées, lui réservent tout le rôle primordial parmi les organes et les acteurs de la vie politique.

Il convient maintenant de passer en revue la place que toutes ces révisions réservent au Président du M.P.R. Président de la République pour mesurer le

risque de précarité qui menace les institutions zaïroises.

C. LA PLACE DU PRESIDENT DU M.P.R., PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE, DANS LES REVISIONS CONSTITUTIONNELLES DE 1978, 1980 ET 1982.

L'année 1977 marque une rupture dans l'histoire politique et constitutionnelle du Zaïre.

En effet, sous la pression multiforme engendrée par la guerre du Shaba, le Président MOBUTU décida dans son discours du 1er Juillet 1977 la démocratisation de la vie politique. Celle-ci peut être appréhendée comme une façon pour le pouvoir en place de s'institutionnaliser, de s'enraciner dans le peuple aussi bien pour sa vie que pour sa survie. Immédiatement, tous les organes importants du M.P.R. : le Bureau Politique, le Conseil Législatif, et le Conseil Exécutif furent réputés démissionnaires. Ainsi, le parlement coopté en 1975 et qui devait normalement poursuivre son mandat jusqu'en 1980 ne put le faire compte tenu du nouveau souffle démocratique qui mettait en cause son mode de recrutement.

Dans le prolongement de ce que d'aucuns ont appelé "un véritable coup d'Etat", des élections qui ont donné lieu à un Bureau Politique nouvelle formule, à un Parlement entièrement élu et à un nouveau septennat présidentiel furent organisées. Tous ces actes se déroulèrent en dehors des prescrits de la constitution de 1974 qui se trouvait déjà dépassée.

Pour conformer les dispositions de la charte fondamentale à la nouvelle vision de l'exercice du pouvoir dictée par le souci de responsabiliser les organes du M.P.R. et de permettre au peuple de s'exprimer plus démocratiquement, il fut décidé la révision constitutionnelle du 15 Février 1978.

1. Sous la loi n° 78/010 du 15 Février 1978.

Dans la constitution de 1974 la plénitude de l'exercice du pouvoir était détenue par le Président du M.P.R., Président de la République, les autres organes du M.P.R. ne l'exerçant que par délégation.

Dans l'optique de la révision de 1978, le Président du M.P.R. Président de la République exerce le pouvoir concurremment avec les autres organes du M.P.R. qui travaillent entre eux en étroite collaboration. La société zaïroise étant "une société de juxtaposition et non d'opposition" comme le souligne l'idéologie dominante.

Aussi, est-il apparu nécessaire de substituer à la formule selon laquelle le peuple exerce le pouvoir par le président du M.P.R. avec le concours des

organes du M.P.R., une autre formule stipulant que l'exercice du pouvoir se fait tant par le Président du M.P.R. que par les organes de ce mouvement.

Chacun suivant la répartition des compétences et attributions établies au Titre III de la constitution.

Par cette modification s'annonce donc la volonté de revenir désormais au système classique de la séparation de l'exercice du pouvoir au sein du M.P.R.

Dans cette même perspective de renforcement de la démocratie, il a paru utile de prévoir également la possibilité d'une consultation directe du peuple par la voie du référendum, non pas pour lui permettre de trouver de solution à de conflits éventuels pouvant surgir entre le Président du M.P.R., Président de la République, mais dans l'unique souci d'assurer, quand cela est nécessaire, la participation directe du peuple à la prise de décisions importantes. Car bien qu'exerçant le pouvoir concurremment avec les autres organes du M.P.R., le Président du M.P.R., Président de la République, reste l'animateur principal et le moteur de chacun des organes du M.P.R. A ce titre donc, il a un droit de regard sur tous ces organes. Partant, l'éventualité d'un conflit entre lui et les organes du M.P.R. est écartée.

Etant lui même le moteur et l'animateur principal de tous les organes du M.P.R., le Président du M.P.R., Président de la République, cesse d'être assimilé à un quelconque organe de ce mouvement.

Signalons cependant qu'en ce qui concerne le Président-Fondateur du M.P.R., MOBUTU SESE SEKO que, conformément à la tradition instaurée par le constituant de 1974, il a paru utile à l'auteur de la nouvelle constitution de prévoir encore en faveur du Président-Fondateur du M.P.R., Président de la République, certaines dispositions constitutionnelles particulières. Ces dispositions, s'explique-t-on, se situent dans les strictes limites de la nécessité de lui permettre d'assurer l'achèvement de la mise en place progressive des institutions en restant constamment à l'écoute du peuple.

C'est pourquoi, il est prévu non seulement qu'il ne peut faire l'objet d'une procédure en destitution pour déviationnisme étant donné qu'il est le Fondateur du M.P.R. et de sa doctrine, mais aussi qu'il peut, sans devoir modifier la constitution, dissoudre le Conseil Législatif, réorganiser le Bureau Politique et proposer une révision constitutionnelle sans être tenu de recueillir préalablement l'avis du Congrès ou du Bureau Politique ni de s'y conformer.

Le Président-Fondateur reste, comme nous l'avons déjà montré, au dessus des lois et la démocratisation décidée ne le concerne pas. Elle ne s'appliquera qu'à celui qui viendra après lui, le Président du M.P.R., Président de la République.

C'est ainsi que nonobstant le partage du pouvoir avec les organes, le Président du M.P.R. conserve l'initiative des lois (article 41) et de la révision constitutionnelle (article 109) concurremment avec le Conseil Législatif. En outre, il légifère par voie d'ordonnance-loi, en dehors des sessions du Conseil législatif (d'article 41) et cela sans une quelconque habilitation.

Enfin, il demeure, conformément à la forme présidentielle de gouvernement, le Chef de l'Exécutif malgré l'institution d'un Premier Commissaire d'Etat.

Le mandat du Président du M.P.R., Président de la République, a été fixé à 7 ans au lieu de 5 et la limitation du droit au renouvellement du mandat présidentiel a été abandonnée laissant au Bureau Politique, au Congrès et au peuple appelés à statuer sur les candidatures, le soin de déterminer s'il y a lieu de renouveler leur confiance au Président en exercice qui sollicite à nouveau leurs suffrages. Donc l'alinéa 2 de l'article 31 de la constitution de 1974 qui stipule que le Président du M.P.R., Président de la République, n'est rééligible qu'une seule fois, tombe.

L'examen des candidatures au poste de Président du M.P.R. continuera à être fait par le Bureau Politique. Toutefois, la candidature retenue devra au préalable être soumise au Congrès qui, représentant toutes les forces vives de la Nation, aura à la soumettre à son tour au suffrage du peuple.

La formule du serment constitutionnel du Président du M.P.R. Président de la République, a été élargie afin d'y inclure l'obligation de poursuivre et de sauvegarder, en toutes circonstances, la doctrine et les idéaux du M.P.R., mission dont la violation pourra entraîner la destitution pour déviationnisme. Le projet prévoit en outre que le serment du Président du M.P.R., Président de la République, sera prêté devant la Nation en présence de la Cour Suprême de justice qui en prendra acte ; la référence au Congrès a été abandonnée afin que l'absence de cet organe ne puisse affecter la validité de ce serment.

En pratique, le serment sera prêté devant les corps constitués.

La matière de la vacance du poste du Président du M.P.R., Président de la République, et de l'intérim qui doit être assuré durant cette vacance, a subi également une innovation importante ; le texte constitutionnel issu de la révision de 1974 prévoyait l'exercice provisoire des fonctions présidentielles par le plus âgé des commissaires politiques, sans qu'aucune restriction ne soit apportée à ses pouvoirs. Désormais, il est prévu qu'il ne peut exercer les attributions prévues à l'article 40. Sa mission essentielle consistera à organiser l'élection présidentielle dans les délais prévus par la constitution.

Enfin, compte tenu de l'importance des attributions attachées aux fonctions de président du M.P.R., Président de la République, et du fait que ce dernier

représente la Nation, il a paru utile de disposer que sa personne soit inviolable. Cette inviolabilité est conforme à l'idéologie de l'authenticité qui veut que la personne du Chef est sacrée.

Dans cette même perspective, il est apparu que le Président du M.P.R., Président de la République, chef suprême du parti et de la Nation, ne peut se rendre coupable dans le sens traditionnel du terme ni du crime de haute trahison ni d'aucune infraction aux lois pénales. C'est pourquoi, il n'est prévu de poursuites à son encontre que pour déviationnisme, conformément aux dispositions de l'article 62 du projet.

Comme on peut le constater, la constitution reconnaît au Président son rôle de conducteur suprême du destin de la Nation, mais elle réserve à d'autres organes d'importantes prérogatives qui lui permettent de faire le contrepois à l'action présidentielle.

Ainsi, pour ne parler que des organes représentatifs, le Congrès, compte tenu de sa représentativité, passe pour l'organe suprême du M.P.R. Il sera appelé à statuer sur toutes les questions relatives aux options fondamentales du M.P.R. et de sa doctrine. Il aurait dû également être désigné comme étant le dépositaire et le garant du Mobutisme.

Malheureusement, la périodicité de ses réunions - ses sessions ont lieu tous les cinq ans - rend une telle formule impossible. C'est pourquoi cette dernière mission a été confiée au Bureau Politique.

Ce dernier est réaffirmé comme étant l'organe de conception, d'inspiration, d'orientation et de décision du M.P.R. chargé de veiller au respect des options fondamentales du M.P.R. et à l'application des résolutions du Congrès, c'est à ce titre qu'il est investi au nom de la nation de la mission de veiller sur la doctrine.

Certes, en réalité, c'est le peuple qui est le véritable dépositaire et garant du Mobutisme et le Bureau Politique n'exerce cette mission que par délégation du peuple.

Encore une innovation, la composition du Bureau Politique a été fixée à trente membres dont dix huit sont élus au suffrage universel et douze désignés par le Président du M.P.R., Président de la République. Cette composition a été conçue tant pour assurer la représentation directe du peuple au sein de cet organe que pour y inclure également ceux qui, par leur compétence, leur expérience et leur militantisme sont jugés dignes d'y siéger valablement.

Mais, pour marquer qu'il n'existe aucune différence entre les membres du Bureau Politique, tous feront l'objet d'une nomination par le Président du M.P.R., Président de la République et prêteront tous devant lui le serment de fidélité. Par cette nomination, le Président du M.P.R., Président de la République, prendra acte de la volonté du peuple et validera les pouvoirs des

membres élus tandis qu'il les investira les uns et les autres de l'exercice des prérogatives qui leur sont reconnues.

Concernant le Conseil Législatif (Parlement), cet organe exercera désormais pleinement sa mission de législateur, mais en plus il lui est reconnu désormais le contrôle des activités du Conseil Exécutif, du Conseil Judiciaire et des services publics de l'Etat, contrôle qui s'exercera par les questions orales ou écrites, l'interpellation ou les commissions d'enquête. Il est normal, en effet, que cet organe qui vote le budget en contrôle également l'utilisation. Mais il importe de souligner l'importante innovation selon laquelle ce contrôle ne s'exerce pas seulement sur le Conseil Exécutif mais aussi sur le Conseil Judiciaire et les services publics de l'Etat.

Rappelons en passant que la loi constitutionnelle du 15 Février 1978 prévoit l'institution d'une Cour des comptes considérée comme une sonnette d'alerte à l'endroit de tous les responsables qui sont appelés à gérer la chose publique. Les conclusions finales des travaux de ce service spécialisé seront soumises à l'examen du Conseil Législatif habilité également à arrêter le compte général de la République.

A travers les dispositions constitutionnelles ci-dessus, il n'y a pas lieu de ne pas reconnaître que le souffle démocratique avait vraiment gagné les milieux politiques zaïrois.

Cependant, au lendemain des réformes décidées par le Président MOBUTU le problème restait de savoir si l'auto remise en question décidée par le pouvoir en place et qui touchait ses origines et ses modalités de fonctionnement s'accompagnerait d'une reconversion des objectifs : le pouvoir restitué au peuple devait s'exercer au profit de ce dernier et non plus pour le compte des étrangers et de leurs complices locaux. Le peuple et ses élus ne pouvaient se douter de rien.

Mais, les tenants du pouvoir voyaient le problème sous un autre angle. Pendant quelque temps, le Président de la République dont les dispositions constitutionnelles placent au dessus des lois laisse le jeu démocratique se dérouler normalement. C'est lui même qui, après avis du Congrès, ordonna de réviser la constitution pour tenir compte des réformes décidées dans ses discours auto-critiques du 1er Juillet et du 25 Novembre 1977 devant les congressistes du M.P.R.

A La longue, ses prévisions ne se réalisèrent pas. La pratique des libertés démocratiques s'avéra être une menace constante pour le pouvoir en place dans son ensemble. Les attaques dirigées par les Commissaires du peuple (députés) et politiques (membres du bureau politique) contre la gestion des cadres n'épargnèrent pas la personne du Président-Fondateur dont l'étendue des pouvoirs rend complice de tout.

2. Du discours du 4 Février 1980 à la nouvelle révision constitutionnelle du 19 Février 1980.

C'est ainsi qu'après près de trois ans de ménage sans harmonie avec la pratique de la démocratie, d'observation et aussi de remise en ordre des rapports des classes, le Président de la République fut exploser sa bombe le 4 Février 1980. Dans un très long discours, il annonça la réforme qui met fin à l'expérience démocratique en s'attribuant plus de pouvoirs comme jadis, en banalisant et en réduisant l'importance des organes représentatifs des intérêts du peuple.

En effet, concernant lui même d'abord, il décide la suppression des dispositions spéciales prévues à l'article 110 du Titre I de la constitution qui le plaçait pratiquement au dessus des lois. Cela, dit-il, pour souscrire à la vérité qu'il a toujours défendue selon laquelle au Zaïre, il n'y a pas de grands ni de petits citoyens et pour que, désormais, tout se réalise dans un esprit d'égalité de tous devant la loi.

Une fois de plus, le Président souligne que ce qui fait la dernière force d'un chef, c'est précisément la confiance dont il jouit de la part de son peuple.

Aucun autre artifice ne saurait la remplacer. Il va plus loin en proposant à ce que l'article 71 sur la durée du mandat du président du M.P.R. soit modifié dans le sens ci-haut.

En effet, le président du M.P.R., Président de la République, étant le garant du bon fonctionnement de tous les organes du M.P.R. devait aussi disposer des pouvoirs constitutionnels nécessaires à l'accomplissement de cette mission. C'est ainsi qu'à la différence de l'esprit qui a été à la base des dispositions spéciales, cette prérogative ne sera pas réservée uniquement au président-Fondateur, tant que tel, mais à tout Président du M.P.R., Président de la République. Cela, s'explique l'Auteur de la loi, pour permettre au Président du M.P.R., Président de la République, dès lors que les intérêts de la Nation se trouvent menacés, de prendre toutes les mesures qu'imposent le rétablissement de l'ordre et le bon fonctionnement des organes du M.P.R.

Voilà pourquoi il a paru logique au législateur que le Président du M.P.R., Président de la République, ne soit pas tenu au délai de cinq ans prévu pour la législature.

C'est ainsi qu'il a été prévu un article 41 bis donnant à tout Président du M.P.R., Président de la République, le pouvoir de dissoudre le Conseil législatif. Mais l'acte de dissolution devra intervenir après consultation du conseil législatif et prévoir l'organisation de nouvelles élections législatives dans un délai maximum de 60 jours.

Toutefois, derrière ces bonnes intentions se dresse un vaste complot ourdi

contre la démocratie : supprimer d'un côté les clauses spéciales de la constitution relatives au Président - Fondateur pour l'amener à se soumettre à la loi , et supprimer d'un autre côté toutes les règles fondamentales du jeu démocratique.

En effet , dans le même message , il décide en ce qui concerne le Bureau Politique qu'il n'y aura plus à partir de 1982 d'élection des commissaires politiques , le choix des membres de cet important organe du M.P.R. devra être laissé à l'appréciation du Président de la République .

S'agissant du Conseil législatif , le Président attire l'attention de ses membres sur le fait que nous ne sommes pas dans un régime parlementaire , encore moins dans un régime d'assemblée .

Le Conseil législatif répond de ses actes devant le Chef de l'Etat qui se trouve être le chef de l'Exécutif et Responsable de toute son action .

C'est à ce dernier que sont destinées toutes les conclusions des travaux parlementaires . Pour cela , il est dans l'esprit du Président inadmissible que les commissaires d'Etat qui sont responsables devant le seul Président de la République fassent l'objet d'interpellations , pas exemple sans que le Chef de l'Exécutif n'en soit préalablement avisé.

"Je n'accepte pas le fait accompli" , conclut - il presque en martelant .

"Aussi , il n'en sera plus question désormais . Je tiens à savoir qui doit être interpellé ; quand et pourquoi . C'est une simple question d'ordre et de discipline , pour éviter que nous tombions dans une sorte d'anarchisme parlementaire " , ajoute-t-il tout en précisant que "ce n'est pas le principe de l'interpellation que je mets en cause , mais simplement la procédure . De même les dirigeants de nos entreprises d'Etat ont aussi fait objet d'interpellations et ont comparu personnellement devant le conseil législatif . Désormais , seuls les commissaires d'Etat de tutelle répondront des actes de leurs organismes respectifs , Chaque fois qu'il y a interpellation . Et j'invite le Conseil Législatif à modifier la procédure prévue en la matière" . Soit l'article 84 sur les enquêtes parlementaires .

En d'autres termes plus question d'interpeller les P.D.G. d'entreprises , comme on l'a fait avec les P.D.G. et D.G. de SOZACOM , AIR-ZAIRE , KILOMOTO , S.N.C.Z. , OZACAF , ... Seuls devront être entendus les commissaires d'Etat d'une part sur la gestion de leurs propres Départements et de l'autre sur celle des entreprises placées sous leur tutelle respective. Mais pour interpeller un Commissaire d'Etat, l'interpellant doit s'adresser au Président de la République, Chef de l'Exécutif, pour obtenir une autorisation préalable après avoir fourni les justifications sur la personne qui devra être interpellée, le moment et l'objet de l'interpellation.

Apparemment, ce qui est mis en cause, c'est simplement la procédure de l'interpellation et non pas le principe de l'interpellation. Mais ceux qui savent déjà avec nous ou par nous les raisons profondes qui ont amené le Président MOBUTU à réviser la procédure d'interpellation voient en cela une façon polie de remettre en cause le principe même d'interpellation. D'ailleurs, depuis lors, nous n'avons plus enregistré une seule interpellation (8).

Ces réformes ainsi que d'autres dont nous ne faisons pas mention ici exigèrent quelques modifications et retouches de certains articles de la constitution révisée en 1978. Ce qui fut fait au mois de Février même, par la loi n° 80/007 du 19 Février 1980, soit quelques jours après le discours du 4 Février. Il ressort des débats organisés à cet effet que les relations entre le Conseil Législatif ou du moins une partie de Parlementaires et le Pouvoir incarné par le Président, allaient de mal en pire et qu'elles étaient résolument engagées dans la voie de la rupture. Celle-ci ne tardera pas à se produire avec les amendements constitutionnels de Novembre de la même année.

En effet, à l'issue des travaux du Bureau Politique du M.P.R. réuni en conclave du 31 Juillet au 04 Août 1980 en vue d'examiner les problèmes politiques, économiques et sociaux qui se posaient à la Nation, des nouvelles réformes destinées expressément à diminuer considérablement le rôle du Conseil Législatif dans la vie politique du pays sont décidées. La constitution est appelée à subir, en l'espace de quelques cinq mois, une nouvelle révision.

Et c'est aux Commissaires du Peuple victimes de toutes ces réformes et révisions que sera confiée, comme il est de tradition, la tâche d'entériner le texte élaboré et proposé par le Bureau Politique.

Mais, pour les élus du peuple désormais privés du pouvoir d'interpellation, les débats sur la nouvelle révision constitutionnelle leur offraient l'occasion de vider publiquement les griefs qu'ils avaient accumulés à leur tour contre le

(8) Parmi les autres décisions prises sur le plan politique, citons, entre autres, la suppression du Secrétariat Exécutif du M.P.R. créé le 22/02/1978 pour aider le chef du parti dans la coordination de toutes les activités qui, dans chaque pays, ne relèvent pas de l'Etat, mais des partis. Malheureusement, a constaté le Président MOBUTU, cela a conduit à des conflits de compétence, à des doctrines délétères, à des luttes des présences, bref à des conflits de tous genres.

Désormais, les activités du Secrétariat Exécutif seront exercées par un secrétariat d'Etat chargé de l'Organisation Politique attaché au Département de l'Administration du Territoire pour assurer un mariage harmonieux entre les cadres chargés de la territoriale proprement dite et ceux appelés à animer les activités du parti. Rappelons que ce n'est pas la première fois que l'existence des structures parallèles chargées les unes d'exercer les missions classiques de l'Etat, et les autres de coordonner les activités propres au parti, conduit à ce genre des conflits. La préséance des Présidents Régionaux du M.P.R. à côté des Gouverneurs des provinces conduisit aux mêmes conflits et difficultés de fonctionnement.

régime et le pouvoir personnel du Président.

C'est à ce moment précis qu'est née presque officiellement l'opposition interne au pouvoir du Président dont les membres ont été essentiellement recrutés parmi les élus qui vivaient déjà à couteaux tirés avec le pouvoir et dont les régions d'origine ont été victimes des massacres (massacres des creuseurs clandestins à Mbuji-mayi, répression de la révolte paysanne au Kwilu, massacres au Shaba au cours des deux guerres) et des épurations qui ont frappé les officiers de l'armée.

Nous pensons aux deux Kasai, Shaba et Kwilu. C'est l'origine de l'U.D.P.S. (l'Union pour la Démocratie et le Progrès Social de KIBASA, TSHISEKEDI, NGALULA, MAKANDA et autres)

3. La Loi n° 80/007 du 15 Novembre 1980 et l'aboutissement de la lutte anti-démocratique.

Les oppositions et désapprobations des Commissaires du peuple, loin d'affaiblir les options du pouvoir, les consolidèrent au contraire.

Les demi-mesures prises par le Président par la suppression du caractère représentatif du Bureau Politique et la modification de la procédure d'interpellation ne suffisaient pas pour mettre complètement fin à l'expérience démocratique comme il l'aurait souhaité. Le danger pour le pouvoir persistait encore du côté du Conseil Législatif dont l'influence demeurait assez forte.

Est-ce le Président était conscient de ce danger et par conséquent entendait poursuivre la guerre dont le Bureau Politique est déjà victime jusqu'au sein du Conseil Législatif, ou bien il croyait avoir aussi affaibli ce dernier organe par la modification de la procédure d'interpellation et surtout l'insertion dans la constitution d'une disposition qui prévoyait la possibilité pour tout Président du M.P.R. de dissoudre le Conseil Législatif lorsqu'il l'estime nécessaire pour assurer le bon fonctionnement des organes du M.P.R.

Il nous semble que le Président de la République, en proposant la modification de la constitution dans le sens sus-mentionné, n'entrevoit plus de danger de taille du côté du Législatif. Cependant, la portée des débats sur la révision constitutionnelle de Février 1980 l'aurait convaincu de la nécessité de mener jusqu'au bout ses réformes anti-démocratiques par la diminution sensible du rôle du Législatif dans le jeu politique. Il fallait donc reprendre sans tarder le processus déjà amorcé.

C'est ainsi que le 28 Mai 1980, soit quelques trois mois seulement après la dernière révision constitutionnelle, une réunion du Bureau Politique encore représentatif, mais en sursis en attendant l'année 1982 qui consacre la fin de son mandat, tint une réunion à Gbadolite sous la présidence du Président de la

République (9).

Au cours de cette réunion, les Commissaires Politiques abordèrent les problèmes politiques, économiques et sociaux de la Nation, et décidèrent compte tenu de leur ampleur de les approfondir lors d'un conclave convoqué par le Chef du Parti. La date du 20 Juin 1980 fut retenue.

Il est bien entendu que c'est au cours de cette réunion que seraient prises d'importantes décisions sur l'orientation politique, économique et sociale de la République.

Mais, initialement prévu pour le 20 Juin 1980, le conclave qui fut précédé d'une réunion préparatoire appelée pré-conclave, tint ses assises du 31 Juillet au 04 Août 1980 sur le M/S KAMANYOLA sous la présidence du Président-Fondateur du M.P.R., Président de la République.

Le conclave du Bureau Politique prit des décisions touchant à tous les secteurs de la vie nationale, économique, socio-culturelle et surtout politique. C'est à ce dernier secteur que nous nous intéressons.

A ce propos, le Bureau Politique, sous prétexte de réaffirmer la primauté du Parti de redynamiser les activités du M.P.R. et de mieux appliquer le principe de l'unité de commandement, tout en poursuivant en même temps la libéralisation de la démocratie amorcée par le discours présidentiel du 1er Juillet 1977, décida de redéfinir la hiérarchie et le fonctionnement des organes et des branches spécialisées du M.P.R.

La loi n° 80/007 du 15 Novembre 1980 portant révision de la constitution prit acte de cette décision et agença les organes du M.P.R. de la manière suivante: le Président du M.P.R., le congrès (dont la nature et le rôle ne changent pas), le Comité Central (nouveau venu), le Bureau Politique, le Conseil Législatif, le Comité Exécutif, (qui réapparait), le Conseil Exécutif et le Conseil Judiciaire.

En ce qui concerne le Président du M.P.R., l'on se souviendra qu'en 1974, le Bureau Politique avait estimé que le Président du M.P.R. compte tenu de son rôle spécifique (il incarnait le Parti et détenait la plénitude de l'exercice du pouvoir) ne pouvait pas être considéré comme un organe du M.P.R. Il lui avait, de ce fait, accordé une place spéciale dans la constitution en dehors de l'alignement habituel des structures du Parti.

D'autre part, conformément au discours - programme du 04 Février 1980, le Président -Fondateur du M.P.R., Président de la République, usant de ses

(9) Cf. Le discours prononcé par le Secrétaire Permanent du Bureau Politique à l'occasion du dépôt devant le Conseil Législatif du projet de loi portant modification de quelques dispositions de la constitution.

prérogatives avait renoncé aux privilèges constitutionnels que lui conféraient les dispositions spéciales de l'articles 110.

Tirant les conséquences de cette nouvelle situation, le Bureau Politique a, au cours de ce dernier conclave, re-aligné le Président du M.P.R. dans l'agencement des organes du M.P.R. tout en lui réservant un rôle central de décision et de contrôle des activités du Parti. Car, c'est lui qui représente la Nation, veille au bon fonctionnement de tous les organes du M.P.R. et de surcroît préside le Congrès, le Comité Central, le Bureau Politique, le Comité Exécutif et le Conseil Exécutif.

Le Comité Central, nouvellement créé pour contrebalancer les pouvoirs du Bureau Politique et du conseil Législatif dans la nouvelle structure, devient, après le Président du M.P.R. et le congrès, l'organe le plus important du M.P.R. Il absorbe toutes les attributions constitutionnelles jusqu'ici dévolues au Bureau Politique.

Autrement dit, il est l'organe de conception, d'orientation, d'inspiration et de décision du M.P.R. Par voie de conséquence, le Comité Central est désormais le garant et le dépositaire du Mobutisme.

C'est lui qui, en définitive, assure le relai entre les réunions du Congrès et propose à celui-ci les candidats à la Présidence du M.P.R. Ses membres, appelés Membres du Comité Central et dont le nombre ne peut excéder 120, sont nommés par le Président du M.P.R.

Le Comité Central compte en son sein quatre commissions chargées respectivement des questions politiques, administratives et judiciaires, économiques et financières, sociales et culturelles ainsi qu'une commission permanente de discipline. Celle-ci sera chargée de lutter contre le laxisme, les manquements graves et les actes d'indiscipline caractérisée que l'on constate fréquemment dans les rangs du Parti. Il est prévu au sein du Comité Central un Secrétariat Permanent.

Le Comité Central statue par décision d'Etat. Ces décisions obligent, selon le cas, le Conseil Législatif ou le Conseil Exécutif à élaborer les textes législatifs ou réglementaires, le Comité Exécutif à prendre les directives ou instructions.

Quant au Bureau Politique, il s'est dépouillé de ses prérogatives constitutionnelles en faveur du Comité Central qui est organe plus représentatif, dans sa composition tout au moins, de toutes les forces vives de la Nation.

Il ne reste plus à cet organe que des tâches d'assister de manière permanente le Président du M.P.R. dans la prise des décisions relatives à la vie courante du Parti et à la gestion du pays, et de contrôler l'application de différentes décisions touchant aux secteurs politique, économique, social et culturel.

Enfin, le Conseil Législatif : il conserve sa nature et ses attributions. Mais, en réalité, les réformes préconisées se présentent comme ouvertement dirigées contre cet organe.

D'abord, on continue à reconnaître au Conseil Législatif le pouvoir de contrôler sur le Conseil Exécutif, le Conseil Judiciaire et les services publics de l'Etat. Or, comme nous le savons déjà, la modification de la procédure d'interpellation constitue une véritable obstruction à l'exercice du pouvoir de contrôle en général et à l'extension du contrôle de cet organe jusqu'aux services publics de l'Etat en particulier.

Ensuite, dans un contexte de collaboration ou de conciliation des pouvoirs, il est tout à fait normal que le Chef de l'Exécutif, pour assurer la continuité des services publics, mette en vigueur les dispositions d'un projet de loi, qui pour une raison ou une autre, n'a pas été votée à temps par les élus du peuple comme cela est prévu à l'article 88 de la constitution. Par contre, en temps de confrontation des pouvoirs, comme c'est le cas présentement, le maintien d'une telle disposition se présente comme une véritable épée de Damoclès brandie contre l'organe législatif, un renforcement des pouvoirs législatifs du Chef de l'Exécutif. Car, d'abord, ce dernier a l'initiative des lois (art. 43, al.1), il peut, lorsque le Conseil Législatif n'est pas en session, et en cas d'urgence dont il est le premier à détenir le pouvoir d'appréciation, prendre par ordonnance-loi des dispositions qui sont du domaine de la loi (alinéa 2). Ensuite, conformément à l'article 44, il a les pouvoirs de dissoudre le Conseil Législatif. Mais, le Président du M.P.R., Président de la République, peut, sans nécessairement recourir à la formule extrême de dissolution, se passer du Conseil Législatif et mettre en application un projet de loi sur lequel ce dernier ne s'est pas prononcé par simple refus ou pour des raisons indépendantes de sa bonne volonté. L'unité de commandement est donc restaurée par le renforcement du pouvoir du Président du M.P.R., Président de la République.

Rappelons pour terminer que lors de la réunion constitutionnelle de Février 1980, le Conseil Législatif a été pointé du doigt comme le nid de subversion contre le pouvoir.

Le 31 Décembre 1982, par la loi n° 82/004, la constitution est encore soumise à quelques modifications :

- Le Comité Exécutif est supprimé du nombre des organes ;
- Les commissaires politiques s'appelleront désormais Membres du Bureau Politique ;
- En cas de vacance du Président du M.P.R., Président de la République, la fonction sera assurée par le plus âgé des Membres du Comité Central.

CONCLUSION

La constitution de 1967 qui corrige les ambiguïtés et les lacunes des textes antérieurs pose les préalables juridiques et idéologiques nécessaires à l'édification et à la consolidation de l'Etat.

L'ensemble de révisions dont elle a fait et peut-être fera encore l'objet, peuvent être considérées comme dictées par le souci de mieux asseoir le régime présidentiel -monopartiste et monocaméraliste jugé comme le mieux adapté aux impératifs du développement.

Cependant, outre que ces interminables restructurations politiques engendrant à leur tour des révisions constitutionnelles en cascade et vice-versa, se font au profit d'un individu auquel tout le monde fait allégeance au détriment des institutions, elles demeurent sans récompense sur le plan socio-économique.

Dans ce dernier secteur, la baisse vertigineuse des salaires réels, l'inflation, le déficit de la balance de paiement, la désarticulation économique, le chômage massif des forces productrices (hommes et capitaux), l'accroissement de la dépendance extérieure dans tous les domaines, malnutrition et misère de plus en plus étendues, etc. constituent des performances.

En un mot, face au succès toujours croissant que réalise le pouvoir sur le plan politique, se dresse une régression de longue durée sur le plan socio-économique.

Ainsi donc, les institutions zaïroises sont menacées de précarité parce que d'une part l'accentuation de la personnalisation de l'exercice et du fondement du pouvoir tend à évacuer l'Etat de droit et d'autre part fondamentalement ceux qui prétendent à une légitimité absolue n'arrivent à apporter sur le plan socio-économique la preuve de leurs qualités exceptionnelles.



LE ROLE DE LA CONSTITUTION DANS LA TRANSFORMATION DE LA SOCIETE ET DANS LA CONSTRUCTION DE L'ETAT NATIONAL

Jean-Pierre KOMBILA *

C'est un lieu commun d'affirmer que toute société, qu'elle soit archaïque ou moderne, comporte des normes relatives à l'organisation, la transformation, l'exercice et la dévolution du pouvoir.

L'ensemble de ces normes constitue la "loi fondamentale" de ladite société.

L'Afrique précoloniale ne pouvait faire exception à la règle.

En effet, l'Afrique avait son identité politique, ses propres mécanismes d'encadrement juridique des phénomènes politiques, qui ont été progressivement lessivés par l'influence européenne.

Toutefois, lors de l'accession à l'indépendance des différents pays, l'élaboration du statut juridique de l'Etat, ainsi que les modifications qui devraient suivre, devraient permettre une transformation de la société et la construction d'un Etat national.

I. DE LA NECESSITE DE TRANSFORMATION DE LA SOCIETE AFRICAINE ET DE CONSTRUIRE L'ETAT NATIONAL.

Régie par diverses coutumes, la société africaine s'est sentie violée lors de la pénétration coloniale.

L'ensemble des lois amenées par le colonisateur, ont eu pour effet de pervertir la société. On ne croyait en rien quand même, on abéissait.

A. LES INSTITUTIONS CONSTITUTIONNELLES PRECOLONIALES DANS LES SOCIETES AFRICAINES.

Si nous concevons la constitution comme statut de l'Etat, le terme sera impropre à l'ensemble des sociétés africaines précoloniales, dites anétatiques, morcellées et de petite dimension.

* Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Libreville (GABON)

Toutefois, les Empires du Mali, du Ghana, du Songhaï et autres, offrent des exemples de sociétés étatisées où l'organisation du pouvoir avait atteint une certaine complexité du fait de sa répartition entre plusieurs organes.

Si les règles de désignation ou d'investiture du titulaire du pouvoir, celles de l'exercice et de la dévolution du pouvoir sont variables selon les communautés, elles ont un point commun. Elles sont endogènes. Le titulaire du pouvoir a donc une origine endogène. Il exerce un pouvoir total. N'étant pas fractionné selon le modèle européen, il s'étend sur tous les aspects de la vie sociale ; il est notamment politique, judiciaire et religieux au sens le plus large, le culte des ancêtres compris. Mais quelque total fut-il, le pouvoir du chef n'était pas absolu. Le chef politique ne régnait que par consensus, le "palabre" permettait la prise des décisions à la quasi unanimité des chefs de famille.

Le chef ne pouvait abuser de son autorité en méconnaissant les limites constitutionnelles (coutumières) qui s'imposaient à lui (interdits), car, il pouvait se heurter à l'opposition des conseillers et des dignitaires rituels.

Les larges compétences du chef étaient la contrepartie de ses lourdes responsabilités. S'il exigeait de ses sujets les plus grands sacrifices (prestation de travail, contributions de guerre...), il lui incombait de promouvoir la prospérité, de contenir efficacement les ennemis, d'assurer la bonne administration de la justice.

Un échec intérieur ou extérieur pouvait le conduire très vite, par la perte de son charisme, à la déchéance, et partant, à la mort.

La norme constitutionnelle africaine, produit de la société qu'elle régissait, encadrait efficacement les phénomènes politiques.

Mais l'introduction des mécanismes juridico-politiques étrangers à la société africaine l'ont pervertie.

B. L'ALTERATION DES INSTITUTIONS CONSTITUTIONNELLES DANS LES SOCIÉTÉS AFRICAINES.

Dans la politique coloniale, le chef indigène a pour vocation de servir d'intermédiaire entre l'Administration, par définition corps étranger et représentant l'occupant, et les populations autochtones. Même s'il exerce quelques compétences sur ses congénères, il entre dans le jeu politique de l'occupation. Il est un instrument, un auxiliaire auquel l'administration coloniale recourt dans le souci d'adapter son action au milieu et aux hommes.

Cette vocation, cette situation du chef sous la colonisation fausse la notion par rapport à ce qu'elle était dans les sociétés précoloniales. Même s'il est choisi au sein des familles jadis régnantes, le chef sert un pouvoir exogène. Le processus de sa désignation a changé ; maintenant il est sinon nommé, toujours

agréé, alors qu'autrefois il était élu ou bien tenait son pouvoir de l'hérédité.

Le chef, dans les structures sociales coloniales, était donc perçu par ses congénères comme "l'homme du colonisateur" et non plus comme cet homme jadis accepté et écouté sans contraintes physique ou morale.

Aussi, l'ensemble des règles qui définissaient le statut du chef, la transmission, l'exercice et la dévolution du pouvoir étant établies par référence à l'ordre juridique plus ou moins européen, non seulement le chef était exogène, mais la norme constitutionnelle n'était plus un produit de la société africaine. Cette dernière, ne se reconnaissant plus dans son droit, ne pouvait que se pervertir. Le respect du droit par la société n'est plus spontané, mais forcé. Les quelques réformes institutionnelles intervenues jusqu'à l'indépendance n'ont pas suffi à transformer la société, l'œuvre constituante doit alors s'atteler à cette tâche et construire l'Etat national.

II. L'ŒUVRE CONSTITUANTE : INSTRUMENT DE TRANSFORMATION DE LA SOCIÉTÉ ET DE CONSTRUCTION DE L'ÉTAT NATIONAL.

A. LE PARTICULARISME DES CONSTITUTIONS AFRICAINES :

Nos Etats étant des Etats en devenir, il est compréhensible que la notion de constitution y prenne parfois des significations particulières.

Au-delà du simple rôle de définition de la transmission, de l'exercice et de la dévolution du pouvoir, la constitution est devenue aussi un document, définissant un projet de société.

En effet, les mutations sociales qui ont affecté l'Afrique ont eu pour effet de pervertir la société. Pour retrouver son identité, celle-ci doit être définie dans la loi fondamentale qu'est la constitution. D'ailleurs, dans bien des cas, on ne se limite pas à la définition du projet de société, on emboîte le pas au constitutionnalisme soviétique en décrivant le programme économique.

En définitive, la constitution devient la loi fondamentale relative aux institutions politiques, au programme économique et social que les gouvernants s'efforcent de faire accepter aux gouvernés par les différentes modalités d'établissement des normes.

B. LES MODALITÉS D'ÉTABLISSEMENT DES CONSTITUTIONS :

L'Etat se présente comme l'institutionnalisation du pouvoir politique. Cette institutionnalisation ne peut être que le fait des détenteurs initiaux du pouvoir.

Ce sont eux, et eux seuls, qui peuvent transférer le pouvoir qu'ils détiennent, de leurs propres personnes, à l'entité juridique que constitue l'Etat et qu'ils

créent à cette fin. Ce sont eux aussi qui, créateurs de l'Etat, décideront de son statut et établiront par conséquent sa constitution.

En Europe, au Moyen-Age, les détenteurs initiaux du pouvoir étaient les monarques qui le détenaient comme une prérogative personnelle et l'ont transféré à des Etats dont ils n'étaient plus que les premiers serviteurs.

En Afrique, les détenteurs initiaux du pouvoirs étaient les leaders du parti ou des partis qui ont œuvré pour l'indépendance du Territoire. Ils devaient alors rédiger une constitution et la soumettre à la ratification du peuple, lui permettant de participer à l'exercice du pouvoir.

Il devait y avoir par cet acte une transformation de la société et la construction d'un Etat national, car la conscientisation de la société, reconnue comme majeure, apte à décider de son propre sort, à déterminer ses droits et ses devoirs, à choisir un programme politique ... etc, devait appeler un changement de mentalité.

L'Etat construit par cette constitutionnalisation dans laquelle se reconnaît toute la société, devait être conçu comme Etat national, c'est-à-dire comme le produit de la nation quand même l'existence de cette dernière est discutable. Ainsi, la société, au lieu de se résigner aux lois, sera loyale envers l'Etat.

Mais pour atteindre ce résultat, les détenteurs effectifs du pouvoir que sont les gouvernants doivent faire preuve d'une franche volonté de démocratisation. Il ne faut pas que la démocratie soit une noix creuse. Le césarisme démocratique doit céder le pas à un effectif gouvernement démocratique.

Le constitutionnalisme africain en quête d'une originalité, ne pourra la retrouver que par une volonté de démocratisation, donnant à tous la possibilité de proposer les moyens d'exercice de la souveraineté.

Les seules idées des gouvernants, même tactiquement avalisées par le peuple, ne doivent pas devenir paroles d'Evangile.

LE SENEGAL, UN EXEMPLE DE CONTINUITÉ ET D'INSTABILITÉ CONSTITUTIONNELLE

Babacar KANTE *

Et si le constitutionnalisme en Afrique n'avait qu'une valeur symbolique? On pourrait le croire trente ans après la vague des indépendances sur le continent. Après leur accession à la Souveraineté internationale, les pays africains ont tous accompli les actes rituels imposés par leur nouvelle situation: l'adoption d'une constitution, d'un drapeau et d'un hymne. Mais leur évolution constitutionnelle a été particulièrement tumultueuse, faite de ruptures et de rebondissements. Le Sénégal n'a pas échappé à la règle. La frilosité du constituant sénégalais l'a rendu sensible à toutes les contingences de la politique sénégalaise. L'évolution du constitutionnalisme y est caractérisée par une certaine homochromie, cette particularité bien connue du caméléon qui lui permet de changer de couleur pour s'adapter à celle de son environnement. Au départ, le constitutionnalisme sénégalais présentait les mêmes traits que partout en Afrique de l'Ouest (1). Ce nouveau constitutionnalisme a donc commencé en 1960. Il se caractérisait du point de vue des principes par la continuité par rapport à l'état du droit antérieur à l'indépendance ; du point de vue de son contenu par une fidélité aux mécanismes de la constitution française du 4 Octobre 1958 (2). C'est ainsi que le Sénégal s'est offert, à travers sa première constitution du 26 Août 1960, un régime parlementaire (3). Mais ce nouveau constitutionnalisme a eu une existence très brève. La constitution du 26 Août 1960 n'a pas résisté aux premières vicissitudes de la vie politique sénégalaise. La deuxième étape de ce nouveau constitutionnalisme en Afrique s'est caractérisée par la double volonté de rupture par rapport au modèle français et d'adaptation des chartes fondamentales au contexte politique africain. Les

* Professeur et chef du Département de Droit public, Faculté de Droit de Dakar (SENEGAL)

- (1) Cf. M. A. Glélé : la constitution ou Loi fondamentale ; Encyclopédie juridique de l'Afrique ; Tome I, Chapitre I, p. 26. G. Conac : l'évolution des Etats d'Afrique noire et de la République Démocratique Malgache ; in les institutions constitutionnelles des Etats d'Afrique francophone et de la République malgache ; Paris, Economica, 1979, p. 6. G. Hesselting : Histoire politique du Sénégal ; Paris, Karthala, 1985, 437 p. J. C. Gautron et M. Rougevin-Baville : Droit public du Sénégal ; Paris, Pedone, 1977, p. 28 et S. Owona : Droit constitutionnel et régimes politiques africains ; Paris, Berger, Levrault, 1985, 410 p.
- (2) Pour plus de détails, cf. D. G. Lavroff : Les tendances du nouveau constitutionnalisme africain ; in Dynamiques et finalités des droits africains ; Paris, Economica, 1980, p. 414.
- (3) cf. JORS du 31 Août 1960.

événements de 1962 ont donné l'occasion au constituant sénégalais de se couler dans ce moule. C'est ainsi que fut adoptée une deuxième constitution : celle du 7 Mars 1963. Depuis cette date, le Sénégal n'a pas formellement changé de constitution. Comparativement aux autres pays africains, le Sénégal représente de ce fait un exemple de stabilité constitutionnelle. Mais en réalité, cette constitution du 7 Mars 1963 n'est plus, vingt cinq ans après, qu'une coquille dont le contenu a changé, "un pavillon ayant regroupé plusieurs marchandises". Les politologues n'ont d'ailleurs pas manqué de s'étonner de cette distorsion entre la prétendue longévité d'une constitution et les bouleversements que son texte a pu subir (4). Il apparaît ainsi, dans la logique de ces auteurs, que le Sénégal a connu trois ou quatre constitutions depuis 1963, selon l'importance des révisions (5). Cette situation amène tout naturellement à se poser la question du sens et de la portée de ces révisions constitutionnelles successives. Quelles sont les raisons et les conséquences de ses modifications qui ne semblent pas avoir d'effet sur l'évolution de la constitution sénégalaise qui a été modifiée pour le meilleur et pour le pire. Globalement, ces révisions ont en général affecté la mythique de la constitution et même parfois son effectivité. Elles ont ainsi favorisé "l'essor d'un constitutionnalisme rédhibitoire" fait d'une contradiction entre les différents principes proclamés dans le même texte (6). Mais curieusement, la pratique des révisions successives a permis d'assurer indirectement une certaine stabilité politique au Sénégal. En définitive, l'appréciation du sens et de la portée des révisions constitutionnelles semble devoir être nuancée, du fait qu'elle comporte un élément négatif et un élément positif : la désacralisation de la constitution ; et la régulation du système politique.

I. LA DESACRALISATION DE LA CONSTITUTION

La constitution sénégalaise du 7 Mars 1963 présente l'apparence d'une constitution rigide du fait de son caractère écrit (7). Mais même lorsque l'on prend en considération sa procédure de révision, cette remarque reste largement valable (8). Cette impression est encore confortée par sa longévité. Le sort des constitutions africaines est en effet généralement lié à celui du chef de l'Etat ou

(4) cf. p. Juilliard : *Le mythe de la stabilité constitutionnelle aux Etats-Unis* ; revue *Pouvoirs* n° 29, 1984, p. 5. G. Hesseling : *Histoire politique du Sénégal* ; Paris, Karthala, 1985, p. 239.

(5) cf. Conac : *L'évolution constitutionnelle des Etats francophones d'Afrique noire et de la République Démocratique Malgache* ; op cit, p.8

(6) cf. J. Owona : *l'essor du constitutionnalisme rédhibitoire en Afrique noire : Etude de quelques "constitutions Janus"* ; in *Mélanges P.F. Gonidec* ; Paris, LGDJ, 1985, p. 235.

(7) Cf. G. Burdeau : *Traité de science politique* ; T.IV : le statut du pouvoir dans l'Etat ; 3ème édit. , Paris, LGDJ, 1984, p. 227.

(8) *ibid.* ; p. 247.

à ses desiderata. Ainsi par exemple, en une dizaine d'années le Congo et le Benin ont connu entre cinq et sept constitutions (9). La longévité de la constitution sénégalaise contraste donc avec l'évolution assez heurtée des autres Etats africains. Elle ne devrait cependant pas être assimilée à une stabilité. En réalité, le Sénégal maintient en vie, de façon artificielle, la même constitution depuis vingt cinq ans. La stabilité constitutionnelle y est aussi, comme ailleurs et pour une grande part, un mythe. Les modifications apportées au texte de 1963 ont été très importantes tant du point de vue de leur nombre que de leur contenu matériel. Depuis la crise de Décembre 1962 dont elle constitue l'épilogue, la constitution actuelle a fait l'objet de révisions fondamentales qui attestent de sa flexibilité. Mais ces révisions ont été si profondes qu'elles ont "changé l'âme" de la constitution de 1963 (10). La pratique sénégalaise a consisté en la matière à opérer des révisions de nature à bouleverser les principes constitutionnels de base, mais systématiquement de manière furtive. Ces fraudes à la constitution sont l'expression de l'iconoclasme des autorités sénégalaises titulaires du pouvoir de révision, et tendent à désacraliser la constitution (11).

A. LA DISCRETE FLEXIBILITE DE LA CONSTITUTION SENEGAL-AISE

Le mythe de la stabilité constitutionnelle au Sénégal résulte de la confusion entre longévité et continuité. Ce mythe repose essentiellement sur un chiffre : un quart de siècle de constitutionnalisme. Dès lors, c'est par une analyse datée et chiffrée qu'il convient de relativiser cette idée de stabilité solidement ancrée dans les esprits. En établissant des statistiques, on se rend compte non seulement de la fréquence des révisions de la constitution de 1963, mais aussi et surtout de la profondeur des différentes modifications intervenues.

1. La fréquence des révisions constitutionnelles

L'analyse quantitative des révisions dont la constitution de 1963 a fait l'objet

(9) Cf. M. Prouzet : les procédures de révision constitutionnelle ; in les institutions constitutionnelles des Etats d'Afrique francophone et de la République malgache ; Paris, Economica, 1979, p. 286. G. Conac : l'évolution constitutionnelle des Etats francophones d'Afrique noire et de la République démocratique malgache ; in les institutions constitutionnelles ... ; p. 7.

(10) Cf. p. Juilliard : op. cit. : p. 5.

(11) Cf. G. Conac : Les constitutions des Etats d'Afrique et leur effectivité ; in Dynamiques et finalités des droits africains ; Paris, Economica, 1980, p. 400. G. Burdeau : op. cit. : p. 245. M. Prouzet : op. cit. p. 286.

fait apparaître qu'elle a subi neuf modifications en vingt cinq ans (12). Ainsi, la constitution sénégalaise a fait l'objet d'une révision tous les deux ans. Ce rythme est très élevé (13). Il suffit à cet égard de rappeler que la charte fondamentale qui régit le Sénégal a été modifiée plus souvent que la constitution américaine par exemple, vieille pourtant de deux cents ans. Ces révisions sont, dans leur presque totalité, d'origine présidentielle.

Du point de vue de leur périodicité, les moments de boulimie, où le rythme s'accélère, alternent avec des phases d'accalmie. Les plus longs moments de calme plat ont duré au plus six ans. Ils vont de 1963 à 1967, de 1970 à 1976, et de 1984 à 1988. A partir de 1976, date de l'introduction au Sénégal du multipartisme limité, la constitution a été modifiée presque tous les ans, jusqu'en 1984 (14). Ce nombre des révisions constitutionnelles au Sénégal est impressionnant, mais à certains égards il est artificiellement gonflé. Dans certains cas, la révision ne porte pas sur les principes, mais procède simplement à un réaménagement. Il en a été ainsi par exemple lorsqu'après avoir limité le nombre des partis politiques à trois en 1976 (Loi n° 76.01 du 19 Mars 1976) une autre loi constitutionnelle le porte à quatre deux ans plus tard (loi n° 78-60 du 6 Mai 1978). L'inflation des révisions constitutionnelles a tout de même atteint un record en 1976 où deux modifications sont intervenues en l'espace de quinze jours (15).

2. La profondeur des révisions constitutionnelles

Le nombre des dispositions touchées varie selon le domaine de la révision. Il convient de faire remarquer en effet qu'il existe parfois des "révisions par voie de conséquence" et des "révisions par voie de connexité". Ainsi, par exemple, lorsque le poste de Premier ministre a été institué en 1970, tous les articles de la constitution relatifs au pouvoir exécutif ont été modifiés. Il en a été de même en sens inverse, lorsque ce poste a été supprimé en 1983. Mais malgré cette réserve, le nombre d'articles modifiés au cours des neuf révisions de la

(12) Cf. Loi n° 67-32 du 20 Juin 1967 ; JORS du 10 Juillet 1967 - Loi N° 68-04 du 14 Mars 1968 ; JORS du 30 Mars 1968 - Loi n° 70-15 du 26 Février 1970 ; JORS du 28 Février 1970 - Loi n° 76-01 du 19 Mars 1976 ; JORS du 3 Avril 1976 - Loi n° 78-60 du 28 Décembre 1978 ; JORS du 6 Janvier 1979 - Loi n° 81-16 du 6 Mai 1981 ; JORS du 15 Mai 1981 - Loi n° 83-55 du 1er Mai 1983 ; JORS du 1er Mai 1983 - Loi n° 84-34 du 24 Mars 1984 ; JORS du 26 Mars 1984.

(13) Cf. J.P. Hoss : La révision constitutionnelle du 6 Mai 1981 au Sénégal ; Ethiopiques n° 27 Juillet 1981, p. 21. J.M. Nzouankeu : chronique constitutionnelle et politique ; RJPA n° 8 Octobre. Décembre 1983, p. 628. S.M.SY : La démocratie multipartisane au Sénégal à la lumière de la révision constitutionnelle de 1976 ; Annales africaines 1976, p. 15.

(14) Cf. J.M.Nzouankeu : op. cit. ; p. 628.

(15) Cf. supra note 6.

constitution sénégalaise reste important. A titre d'exemple, on peut rappeler que la première révision concernait douze articles, celle du 26 Février 1970 portait sur trente trois articles ; et le 1er Mai 1983 trente six articles ont été touchés. Au total, plus de la moitié de l'ensemble des articles de la constitution de 1963 a été modifiée (16).

Ces chiffres montrent suffisamment les manipulations et l'usage abusif du pouvoir de révision constitutionnelle de la part du Président de la République, sur la charte fondamentale. Contrairement aux pays de démocratie avancée, la constitution sénégalaise n'a pas encore acquis ce caractère intemporel qui assurerait sa pérennité et sa transcendance.

B. LA PRATIQUE DES FRAUDES A LA CONSTITUTION

C'est l'analyse cette fois-ci qualitative des différentes modifications apportées à la constitution de 1963, qui permettra de rendre compte de la manière par laquelle ce texte est artificiellement maintenu en vie. L'artifice ne consiste pas ici, comme il est de principe dans les pays africains, dans une remise en cause de la suprématie de la constitution, ou de son effectivité (17). Le procédé utilisé est le choix de procédures subsidiaires de révision constitutionnelle, pour introduire dans la charte fondamentale des bouleversements importants (18). Il existe en effet deux grands procédés classiques de révision constitutionnelle : le recours au référendum et la saisie du Parlement (19). Or, le détenteur de fait du pouvoir d'initiative au Sénégal a systématiquement fait appel à l'Assemblée Nationale pour modifier la constitution (20). Dans tels cas, lorsque la modification est substantielle, il y a une révision furtive et fraude à la constitution (21). Le Sénégal suit ainsi, dans une moindre mesure, et dans une forme différente certes, la pente des pays

(16) Cf. J.M. Nzouankeu : chronique constitutionnelle et politique ; op. cit., p. 621.

(17) Sur ce point, voir les termes du problème lors de la crise ayant opposé les Présidents Senghor et Dia en Décembre 1962 ; cf. notamment : G. Hesselring : Histoire politique du Sénégal ; Paris, Karthala, 1985, p. 228 et S. J.C. Gautron et M. Rougevin-Baville : Droit public du Sénégal ; 2ème édit., Paris, Pedone, 1977, p. 43. D.G. Lavroff : la constitution du 3 Mars 1963 ; RDP 1963, p. 210. I. Fall : le rôle des partis politiques dans l'élaboration et la diffusion du droit en Afrique ; in Dynamiques et finalités des droits africains ; Paris, Economica, 1980, p. 426.

(18) cf. J.M. Pontier : la subsidiarité en droit administratif ; RDF Novembre. Décembre. 1986, pp. 1515 à 1521.

(19) Cf. par exemple : G. Burdeau : op. Cit. ; p. 227 et S.

(20) La révision constitutionnelle du 6 Avril 1976 reste une des rares à être d'initiative parlementaire.

(21) Cf. G. Burdeau : op.cit. ; p. 245. M.A. Glélé : La constitution ou Loi fondamentale ; in Encyclopédie juridique de l'Afrique ; T.I., CII. I, Abidjan -Dakar- Lomé, NEA, 1982, p. 37. M. Prouzet : op. cit. ; p.286. G. Conac : Les constitutions des Etats africains et leur effectivité ; op. cit., p. 400.

africains, qui conduit à la perte de la magie et du "fétichisme" des constitutions (22).

I. L'utilisation systématique d'une procédure subsidiaire de révision

La constitution sénégalaise du 7 Mars 1963 prévoyait les deux procédures traditionnelles de révision : la voie référendaire et la voie législative (23). Le choix de l'une ou l'autre procédure obéit souvent à des préoccupations d'ordre politique, juridique ou technique. Il reste que, devant l'abondance des modalités de révision, dans un régime de démocratie même représentative, la forme la plus solennelle demeure le référendum. Cette technique a été utilisée pour la révision du 26 Février 1970 (24). Mais elle ne constitue pas le principe, loin s'en faut, dans l'évolution du constitutionnalisme au Sénégal.

L'initiative de la révision constitutionnelle est théoriquement partagée entre le Président de la République et les députés (art. 89 const.). En fait, le premier exerce en la matière un quasi-monopole (25). Lorsque le Président de la République recourt systématiquement au pouvoir législatif pour modifier la constitution, on en arrive à des révisions furtives. Mais ce type de procédé présente un triple intérêt pour son initiateur. Il permet d'abord d'éviter de s'adresser au véritable souverain, c'est-à-dire le peuple ; ensuite, il couvre l'opération d'une apparence de légalité ; enfin elle garantit l'adoption des modifications voulues du fait de la structure partisane de l'Assemblée Nationale (26). Mais quoiqu'on puisse en dire, cette procédure de révision reste conforme à la lettre de la constitution. L'utilisation répétée de ce procédé furtif et sans risque peut cependant réduire la légitimité des révisions constitutionnelles. Il importe que sur certaines questions capitales, le titulaire du pouvoir d'initiative procède parfois par référendum. Cette manière d'agir permettrait ainsi d'aboutir à des "révisions plébiscitaires" (27). Ce type de consultation permet de vérifier, grande nature, le degré d'adhésion de l'opinion publique à une initiative de révision constitutionnelle. Il s'agit d'une pratique très saine en régime

(22) Cf. M. A. Glélé : La constitution ou loi fondamentale ; op. cit. ; p. 31.

(23) Cf. D. G. Lavroff : La constitution du 3 Mars 1963 ; op. cit., p. 225.

(24) Cf. A. DIOP : La révision constitutionnelle du 26 Février 1970 au Sénégal ; Revue sénégalaise de droit sept. 1970, p. 33 - S.M. SY : La révision constitutionnelle du 26 Février 1970 ; *Annales africaines*, 1969, p. 9

(25) Cette remarque est valable même pour les pays de l'Occident comme la France : cf. J. Pétot : Faut-il réviser la constitution de 1958? RDP nov.-déc. 1985, p. 1489.

(26) Cf. G. Burdeau : op. cit. ; p. 246. Au Sénégal, il suffit que le projet de révision réunisse la majorité des trois cinquièmes des membres composant l'Assemblée Nationale. Le parti dominant a toujours disposé d'une telle majorité après l'entrée de l'opposition au Parlement.

(27) Cf. G. Burdeau : op. cit. ; p. 261.

démocratique, même si elle peut être fatale aux gouvernants. Est-ce pour cette raison qu'on l'ignore au Sénégal?

2. Les revirements constitutionnels

Les neuf révisions de la constitution sénégalaise de 1963 sont intervenues dans les domaines les plus variés. Presque tous les grands principes et équilibres constitutionnels ont été touchés, parfois, il est vrai, dans un sens positif. Il n'est donc pas possible de passer en revue toutes ces révisions. Mais certaines modifications présentent un intérêt particulier. Il s'agit de celles qui ont plus ou moins altéré l'idée de base contenue dans la constitution, et qui servait de principe ou de valeur fondamentale à l'activité politique (28). Ces révisions peuvent en effet s'analyser comme une succession de consécration et de rejet de certains principes. Le pouvoir politique semble jouer dans ces cas au yo-yo constitutionnel. Mais si nombreuses soient-elles, on pourrait donner une présentation générale de ces formes de révision en divisant leur matière en deux domaines : d'un côté les institutions, de l'autre les droits et libertés des citoyens.

S'agissant des institutions, et pour s'en tenir l'essentiel, on constate que des modifications contradictoires ont touché le pouvoir exécutif. Ainsi par exemple, de monocéphale dans le texte originel de 1963, ce pouvoir est devenu bicéphale en 1970, avant de retrouver son caractère monocéphale en 1983 (29). On sait que traditionnellement, du caractère monocéphale ou bicéphale de l'exécutif dépend en partie la nature de ses rapports avec le Parlement et que ces derniers sont des critères de qualification d'un régime politique. Au Sénégal, la même constitution de 1963 a pu servir de support à un régime présidentiel et à un régime "parlementarisé" (30). De même les règles régissant la suppléance du Président de la République en cas de vacance définitive du pouvoir ont été à tour des éléments d'un régime parlementaire et présidentiel. Au départ (art. 34 const. de 1963), le Président de la République était remplacé en cas d'empêchement définitif par le Président de l'Assemblée Nationale et de nouvelles élections devaient être organisées dans le délai de deux mois. La proposition de révision adoptée en 1976 (art. 35, al. 2) confiait au Premier ministre la charge de terminer le mandat du Président de la République en cas

(28) Cf. Burdeau : *op. cit.* ; p. 239.

(29) Cf. D. G. Lavroff : La constitution de 3 Mars 1963; *op. cit.*, p. 216. S. M. Sy : La révision constitutionnelle du 26 Février 1970 ; *Annales africaines* 1969, p. 9. S. Diop : Le Premier ministre africain - La renaissance du bicéphalisme exécutif en Afrique à partir de 1969 - Thèse, Dakar, 1985, 4^e p. J. M. Nzouankeu : Chronique constitutionnelle et politique ; *op. cit.*, p. 624. Ch. Cadoux : le statut et les pouvoirs des Chefs d'Etat et des gouvernements ; in les institutions constitutionnelles des États d'Afrique francophone ..., p. 69.

(30) Cf. M. Debene et M. Gounelle : Le Sénégal, du Président L.S. Senghor au Président Abdou Diouf (Janvier 1981 - Janvier 1984) ; RDP Nov-Déc. 1984, p. 1515.

de décès, de démission ou d'empêchement définitif de celui-ci. En 1983, le constituant est revenu à la solution de 1963 (31). On pourrait citer comme autre exemple de ce va-et-vient constitutionnel, les modalités de la réélection du Président de la République. De 1963 à 1970, il était indéfiniment rééligible ; de 1970 à 1976, le nombre de ses mandats a été ramené à deux et, en 1976, cette limitation a été supprimée (32).

Quant à l'Assemblée Nationale, elle a aussi subi de profondes modifications dans son organisation et son fonctionnement. Le visage du régime politique sénégalais s'en est parfois trouvé bouleversé. Elle a connu les mêmes modifications hésitantes et tatillonnes que le pouvoir exécutif.

La constitution de 1963 dans sa première rédaction excluait aussi bien le droit de dissolution de l'Assemblée Nationale, que la possibilité pour elle de déposer une motion de censure contre le gouvernement. Le droit de dissolution a été réintroduit dans la constitution en 1967, et la motion de censure en 1970. Les deux ont été à nouveau supprimés en 1983 (33). Cette valse-hésitation caractérise également le régime des incompatibilités (34).

En ce qui concerne la Cour Suprême, elle a été plus ou moins tenue à l'écart de ces turbulences (35). Mais ses modalités de saisine et son rôle en matière constitutionnelle ont tout de même été réaménagés. Une des modifications les plus notables de sa compétence en matière politique est sans doute l'extension de son rôle au contrôle de la régularité des élections législatives. Mais les modalités du recours en inconstitutionnalité ont également été modifiées (36).

Dans le domaine des droits et libertés des citoyens, ce sont incontestablement les révisions constitutionnelles relatives à la liberté d'association qui retiennent l'attention de l'observateur politique. De ce point de vue, le Sénégal constitue un exemple assez curieux. Cette curiosité apparaît à

-
- (31) Cf. B. Cheramy : Une révision constitutionnelle au Sénégal ; Ethiopiques n° 7, Juillet 1976, p. 19. G. Hesselting : op cit ; p. 275. Sur le débat autour de l'art. 35 al. 2 introduit en 1976, cf. M. Debene et M. Gounelle : op. cit ; p. 1517. J.M. Nzouankeu : op. cit ; p. 629.
- (32) Cf. D.G. Lavroff : La constitution du 3 Mars 1963 ; op cit, p. 217. A. Diop : op cit ; p. 36 - S.M. Sy : La révision constitutionnelle du 26 Février 1970 ; op. cit., p. 20. G. Hesselting : op cit ; p. 275. B. Cheramy : Une révision constitutionnelle au Sénégal ; op.cit., p. 20.
- (33) Cf. G. Hesselting : op.cit. ; p. 244. S.M. Sy : La révision constitutionnelle du 26 Février 1970 ; op. cit., p. 17. A. Dirop : op. cit ; p. 41. J.M. Nzouankeu : op. cit ; p. 636.
- (34) idem.
- (35) Cf. M. Gounelle : La Cour Suprême dans le système politique sénégalais ; communication au colloque sur les Cours Suprêmes et hautes juridictions d'Afrique ; Université de Paris I-I-10 Janvier 1987.
- (36) Cf. J.P. Hoss : La révision constitutionnelle du 6 Mai 1981 au Sénégal ; Ethiopiques n° 27 Juillet 1981, p. 27. G. Hesselting : op cit ; p. 290.

l'analyse de l'évolution de la liberté d'association depuis la constitution de 1963, surtout lorsque l'on compare le droit avec les faits en la matière. La constitution de 1963 prévoyait en son art. 3 le pluripartisme, mais dans les faits, le Sénégal a vécu le régime du parti unique pendant cette période. C'est paradoxalement au moment où une révision constitutionnelle a limité en 1976 le nombre des partis politiques à trois, que le Sénégal a connu dans la pratique le pluripartisme (37). Le multipartisme limité et idéologiquement encadré de 1976 a été étendu en 1978 par la reconnaissance d'un quatrième parti, avant que le Sénégal ne retrouve le pluripartisme intégral en 1981 (38). En réalité, le changement qui devait être considéré comme qualitativement important et de nature à faire basculer la constitution de 1963 d'un régime à un autre, est le passage du parti unique au multipartisme ou vice-versa. Tel n'a jamais été le cas au Sénégal depuis 1963. Malgré tout, il convient de rappeler que de façon générale, l'adhésion ou non au pluripartisme politique reste un élément de classification des régimes politiques (39). En définitive, dans cette matière des droits et libertés, la charte fondamentale du Sénégal laisse la même impression d'un texte qui, au cours de son évolution, a contenu tout et son contraire.

Cette présentation des différentes révisions au Sénégal, en même temps qu'elle tend à détruire le mythe de la stabilité de la constitution, laisse une impression globalement négative de ces modifications. Pourtant, elles ont rempli une fonction positive de recherche permanente d'un point d'équilibre.

II. LA REGULATION DU SYSTEME POLITIQUE

Les révisions constitutionnelles au Sénégal ont été très nombreuses et se sont généralement déroulées dans le secret des mécanismes parlementaires. En outre, sur un tout autre plan, elles laissent une impression d'incohérence et d'inachevé. Les modifications semblent obéir en effet à un mouvement constant d'affirmation et d'abandon des mêmes principes constitutionnels. Cette perception totalement négative n'est pourtant pas tout à fait correcte. Dans la réalité, les bouleversements de la constitution permettent, dans certains cas, d'assurer paradoxalement la stabilité du système politique sénégalais. Ils ont parfois eu pour fonction d'adapter la constitution aux circonstances du

(37) Cf. Loi n° 76-01 du 19 Mars 1976. JORS du 3 Avril 1976. J.P. Hoss : op. cit. ; p. 27 S.M. Sy : Le pluripartisme au Sénégal ; Mélanges P.F. Gonidec, Paris, LGDJ, 1985, p. 245.

(38) Cf. J.P. Hoss : op. cit. ; p. 21. G Hesseling : op. cit. ; pp. 282 et 289. S.M. SY : Le pluripartisme au Sénégal ; op.cit.

(39) Cf. D.G. Lavroff : Le statut des partis politiques ; in l'évolution constitutionnelle des Etats d'Afriques... ; p. 210.

moment ou à venir. Les multiples révisions révèlent l'extrême sensibilité de la constitution sénégalaise aux turbulences politiques. Mais d'un autre côté, cette flexibilité permet la recherche d'une stabilité politique dont le point d'équilibre est en constant déplacement.

A. LES RATIOS DES REVISIONS CONSTITUTIONNELLES SENEGALAISES.

L'examen de la périodicité des révisions constitutionnelles au Sénégal a montré que les moments d'instabilité sont entrecoupés par des intervalles d'une durée moyenne de quatre ans. Ainsi, la constitution sénégalaise n'a pas été modifiée de 1963 à 1970 ; ensuite de 1970 à 1976 ; enfin de 1984 à 1988. Les troubles qui ont émaillé les élections présidentielles et législatives du 28 Février 1988 ont fait craindre un moment une révision constitutionnelle dans le sens d'un retour au parti unique (40). Peut-on pour autant conclure de ce constat à l'existence d'un cycle de révision constitutionnelle ? (41) Les mouvements de la charte fondamentale sénégalaise, derrière cette apparente régularité, n'obéissent pas à autant de rationalité. Ils ressemblent plus à des réponses, à des préoccupations d'ordre personnel ou partisan.

1. Le coefficient personnel

Il faudrait garder présent à l'esprit le fait que la constitution du 7 Mars 1963 est elle-même la réponse à une crise survenue en 1962. Cette crise, bien que de nature politique, avait opposé quoiqu'on en dise deux personnalités : les Présidents Senghor et Dia (42). Les différentes révisions subies par cette même constitution ont souvent été elles aussi l'épilogue de conflits ou de préoccupations d'ordre personnel, même si les raisons avouées se trouvent ailleurs. Cette hypothèse se vérifie au moins dans trois cas.

Il en est ainsi par exemple lorsque le constituant sénégalais a institué le poste de Premier ministre en 1970, après avoir supprimé celui de Président du Conseil en 1963 (43). La raison officiellement avancée était le souci de déconcentration du pouvoir exécutif. Mais le contexte politique, économique et social de l'époque et les déclarations contradictoires du Président de la République

(40) Cf. La conférence de presse du Président de la République Abdou Diouf dans le quotidien national sénégalais "Le Soleil" du Samedi 5 et Dimanche 6 Mars 1988.

(41) Cf. S.M. Sy : La démocratie multipartisane au Sénégal à la lumière de la révision constitutionnelle de 1976 ; Annales africaines 1976, p. 15.

(42) Sur ce problème, cf. la bibliographie citée en note 2 à la page 149.

(43) cf. S. Diop : Thèse précitée ; p. 210 et s. S.M. Sy : La révision constitutionnelle du 26 Février 1970; op cit, p. 10. A. Diop : op cit ; p. 34.

d'alors cachent mal deux autres raisons inavouées (44). D'une part, on ne l'a pas assez dit, la révision de 1970 est intervenue après une période trouble, au point de nécessiter la déclaration de l'état d'urgence (45). Il convenait alors de trouver un écran de protection pour le Président de la République, afin de ne pas l'exposer de manière frontale aux crises sociales. D'autre part, en même temps qu'elle créait un poste de Premier Ministre, la révision de 1970 limitait le nombre de mandats du Président de la République à deux. La conjonction de ces deux innovations pourrait être interprétée comme une volonté de préparer la succession du Président par le Premier ministre nommé par lui. Cette interprétation est d'autant plus vraisemblable que le Premier Ministre, outre ses pouvoirs propres, bénéficiait d'une délégation de certains pouvoirs du Président en cas d'absence (46). La révision de 1976 confirme d'ailleurs ce point de vue.

C'est en effet le facteur personnel qui permet aussi de comprendre l'évolution des règles régissant la vacance définitive du pouvoir au Sénégal. Dans ce deuxième cas en effet, la solution longtemps retenue a été fortement tributaire de la personnalité du premier Président de l'Assemblée Nationale sénégalaise. Lors de la crise de 1962, le titulaire du poste était resté fidèle au Président de la République. Ainsi s'expliquerait la suppléance du Président de la République par celui de l'Assemblée Nationale aux termes des dispositions originelles de la constitution de 1963 (47). Mais lorsqu'il a été question de préparer sa succession, "le Président de la République avait fait adopter par l'Assemblée Nationale" en 1976 le fameux art. 35 al. 2, qui faisait du Premier Ministre son remplaçant en cas d'empêchement définitif (48). La raison officiellement invoquée était la continuité de l'Etat.

Enfin, un troisième cas de figure permet de vérifier la dimension personnelle des révisions constitutionnelles au Sénégal. A la suite d'une fronde des députés de la majorité, la constitution a été modifiée en 1984 pour ramener la durée du mandat du Président de l'Assemblée Nationale de cinq à un an renouvelable (49). Cette modification ressemble étrangement à une cabale des

(44) Le Président de la République avait interprété de manière contradictoire la crise de 1962 en mettant en cause tour à tour les institutions et les hommes ;

cf. G. Hesselring : op ; p. 237 et s.

(45) cf. G. Hesselring : op ; p. 261.

(46) cf. La loi n° 70-15 du 26 Février 1970 déjà citée.

(47) cf. D.G. Lavroff : la constitution du 3 Mars 1963 ; op cit, p. 219.

(48) En droit, cette révision était d'origine parlementaire ; cf. B. Cheramy ; Une révision constitutionnelle au Sénégal ; op cit, p. 20.

(49) cf loi n° 84-34 du 24 Mars 1984 déjà citée. "Le Soleil" du 16 Mars 1984.

Mais lorsque les révisions constitutionnelles servent à évacuer les problèmes, elles constituent un moindre mal.

1. La prophylaxie des crises politiques.

Certaines révisions constitutionnelles ont incontestablement rempli une fonction de prévention de crises politiques majeures. Les deux exemples les plus patents à cet égard sont certainement l'instauration d'un multipartisme limité et le remplacement du Président de la République par le Premier Ministre en cas de vacance définitive du pouvoir.

Dans le premier cas, une ouverture multipartisane, même limitée, était devenue nécessaire du fait des limites de "la politique d'assimilation" initiée par le Président Senghor. Cette politique consistait à absorber ou à faire fondre par les moyens les plus variés, les partis d'opposition au sein de l'Union Progressiste Sénégalaise devenue Parti Socialiste. Malgré tout, des foyers de contestation subsistaient encore en 1976. Il fallait soit définir un cadre légal à l'intérieur duquel l'opposition pouvait se mouvoir soit faire face à terme à une explosion sociale (56).

Dans le deuxième cas, il s'agit d'un bel exemple d'organisation de la succession d'un chef d'Etat africain. L'art. 35 al.2, introduit par la révision du 6 Avril 1976, a été vivement critiqué par l'opposition en son temps. Elle lui reprochait une atteinte à la forme républicaine de l'Etat et une violation des principes de la souveraineté populaire et de la séparation des pouvoirs (57). Il est vrai qu'il s'agit d'une règle de succession qui n'est pas tout à fait conforme à l'orthodoxie du régime parlementaire. Mais plus que le fond, c'est la procédure de cette révision qui semble être discutable (58). Le Premier Ministre appelé à achever le mandat du Président de la République n'a pas été désigné au suffrage universel. Il aurait fallu, pour que le Premier Ministre bénéficie d'une légitimité au moins indirecte, soumettre la loi de révision constitutionnelle à l'option populaire. Tel n'a pas été le cas ; et c'est peut-être là que se situe la maladresse politique. Mais une dizaine d'années après, on réalise que cette révision constitutionnelle si contestée à l'époque, a permis une succession et une transition en douceur au Sénégal. Cette remarque, par ailleurs banale, devient capitale dans un continent où le mode normal de transmission du pouvoir est le coup d'Etat (59).

(56) cf. J. FAJL : *Sous-développement et démocratie multipartisane - L'expérience sénégalaise* (op.cit.

(57) cf. M. Debene et M. Gounelle : op.cit ; p. 1518.

(58) cf. supra nos observations sur l'utilisation systématique d'une procédure subsidiaire de révision.

(59) cf. M. Debene et M. Gounelle : op.cit ; p. 1519. G. Hoeselting : op.cit ; p. 286. M.A. Ghele : op.cit ; p.

Sans aller jusqu'à proposer le maintien des dispositions de l'art. 35 al. 2 ancien, on peut s'étonner de la suppression du poste de Premier Ministre après la révision constitutionnelle du 1er Mai 1983 (60). Dans un contexte aussi difficile aux plans politique, économique et social, la présence d'un Premier Ministre paraissait plus que jamais nécessaire pour mettre le Président de la République hors d'atteinte des crises facilement prévisibles. Il est fort à parier que si le poste avait été maintenu et pourvu, les élections du 28 Février 1988 auraient pris une autre allure. L'expérience montre que le chef du gouvernement, dans de pareilles circonstances, amortit le choc en focalisant sur sa personne le mécontentement populaire. Sa destitution permet alors, dans bien des cas, de désamorcer des crises.

2. La thérapeutique des crises politiques

Les crises politiques ne sont parfois que l'expression de querelles de personnes ou de difficultés de fonctionnement du parti dominant. Il y a une identification telle entre ce parti et la nation entière que ses problèmes deviennent ceux de la société sénégalaise et des institutions publiques.

Il est arrivé que pour régler de tels problèmes, l'on ait eu recours à une modification de la constitution. Il en a été ainsi lorsqu'après avoir supprimé le droit de dissolution et la notion de censure dans la constitution de 1963, Le constituant réintroduit contre toute logique, le droit de dissolution en 1967 et la notion de censure en 1970 (61). Il en a été de même, comme cela a déjà été dit, lorsque le Premier Ministre de 1981 à 1983 a été élu à la Présidence de l'Assemblée Nationale. Le Parlement a connu une période de turbulence en 1984, du seul fait du fonctionnement interne du parti dominant. La solution à cette crise intra-partisane a été trouvée dans la modification de la constitution.

Cette pratique qui consiste à traiter constitutionnellement des problèmes propres au parti au pouvoir est regrettable. Elle tend à confirmer l'idée selon laquelle la constitution n'est pas, dans les pays africains, un instrument de limitation du pouvoir, mais "d'action conjoncturelle" (62).

Le continent africain offre aujourd'hui le triste spectacle d'un constitutionnalisme extravagant et archaïque. On y trouve en effet des Etats ayant momentanément fonctionné sans constitution ; des Etats dont la constitution n'est pas effectivement appliquée ; d'autres, enfin, où elle est

(60) C'est presque la même voie qui a été suivie au Gabon, au Cameroun et plus récemment en Tunisie.
cf. M. Debene et M. Gounelle : op cit ; p. 1545.

J.M. Nzouankeu : op cit ; p. 624.

(61) cf. G. Hesseling : op cit ; p. 244, 259 et 267.

(62) cf. M. Debene e M. Gounelle : op cit ; p. 1552.

constamment modifiée (63). Certains pays cumulent d'ailleurs les deux dernières lacunes. On pourrait classer le Sénégal dans la dernière catégorie. Il reste encore loin de la situation des pays de démocratie avancée, mais une conscience collective de l'importance de la constitution y existe au moins. Cette perception de la constitution explique d'ailleurs en partie ses multiples révisions. Le pouvoir politique semble en effet avoir intégré à son processus décisionnel le fait que la constitution demeure la source de la légalité de son activité aussi bien juridique que matérielle. Les partis politiques ne se privent d'ailleurs pas d'intenter des recours contre les actes pris par l'autorité administrative en violation de la constitution (64). Mais l'acceptation de la suprématie et du caractère sacré de la constitution est un long processus. Après la culture de l'idée même de constitution, le Sénégal devrait évoluer vers une stabilité constitutionnelle. Sa charte fondamentale devrait s'orienter dans deux grandes directions : l'affirmation de principes juridico-politiques qui soient l'expression de la philosophie de la société sénégalaise ; la définition d'institutions publiques et d'un régime politique à travers lesquels la grande majorité des différentes familles politiques sénégalaises se reconnaîtraient. Au terme de cette évolution, le Sénégal pourrait espérer faire coïncider stabilité constitutionnelle et stabilité politique.

(63) cf. M. Giélé : *op cit* ; p. 33 M. Prouzet : Les procédures de révision constitutionnelle ; *op cit*, p. 286.

(64) La jurisprudence sénégalaise s'est considérablement développée sur ce point depuis 1978

LA TROISIEME REPUBLIQUE TOGOLAISE

Messan ACOUETÉY *

Le 27 Avril 1960 , à la suite d'une métamorphose de ce qui fut successivement colonie allemande, territoire sous mandat puis sous tutelle de la France, naît la République Togolaise. Cette naissance confère au nouvel Etat le droit d'exercer le pouvoir politique de façon souveraine. La première constitution, c'est-à-dire la première loi fondamentale qui organise cet exercice du pouvoir politique, date du 9 Avril 1961 suivie de celle du 5 Mai 1963 : ces deux textes ont organisé les deux premières Républiques. Puis, de 1967 à 1979, le Général Eyadéma a dirigé le pays de façon pragmatique, en ne faisant référence à aucune constitution écrite. Et le 30 Août 1979, à l'occasion du 10ème anniversaire de l'appel historique de Kpalimé pour un Rassemblement du Peuple Togolais, le Chef de l'Etat exprime son désir de constitutionnaliser le régime. Cette idée a été confirmée par le Congrès extraordinaire du RPT, les 27, 28, et 29 Novembre suivants, et concrétisée, un mois plus tard, par la ratification populaire du 30 Décembre 1979. Que prévoit cette constitution qui fonde la République, troisième de nom ? Elle traduit la volonté du Chef de l'Etat de démocratiser le régime (1ère partie), mais il s'agit d'une démocratie sous tutelle (2ème partie).

PREMIERE PARTIE : LA DEMOCRATISATION DU REGIME.

Les raisons qui ont poussé les Forces Armées Togolaises à intervenir par deux fois dans notre vie politique sont maintenant bien connues. Mais, rappelons-nous ce passage de la proclamation du 13 Janvier 1967.

"L'Armée Nationale Togolaise prend la responsabilité des pouvoirs civils, politiques et militaires sur toute l'étendue du territoire. La Constitution est suspendue. L'Assemblée Nationale est dissoute. Toutes les activités politiques sont suspendues."

Aujourd'hui, le Togo est doté d'une Constitution, d'une Assemblée Nationale et les activités politiques sont exercées au sein du R.P.T. De 1967 à 1988, un processus a conduit le pouvoir des mains de l'Armée dans celles du peuple. Voilà pourquoi on peut parler de la démocratisation dans notre pays

* Docteur en Droit public, directeur de l'ENA Lomé - TOGO

puisque la démocratie libérale est fondée sur la liberté politique, c'est-à-dire, selon Raymond Aron, sur "la participation du citoyen par l'intermédiaire des élections, celle des élus par délibération et le contrôle de la gestion des affaires publiques".(1)

1. La participation du citoyen.

Le citoyen togolais dispose de certains droits fondamentaux comme les droits économiques et sociaux. D'après l'article 6 de la Constitution du 30 Décembre. 1969, la République Togolaise lui assure également le respect des libertés politiques, philosophiques, religieuses et syndicales. L'obligation de garantir ces droits incombe au juge mais aussi à la Commission Nationale des Droits de l'Homme. Ainsi, comme le souligne M. YADH BEN ACHOUR en comparant dans ce domaine les Etats nouveaux à l'Afrique précoloniale, "nous sommes passés de la philosophie des droits de la cité des hommes à la philosophie des droits de l'homme."(2) Qu'en est-il exactement du droit de vote?

Tout d'abord, au cours de la période précédente, et plus précisément le 9 Janvier 1972, le Chef de l'Armée, devenu Président de la République, organisa un référendum sur la question suivante : "Voulez-vous que le Général Gnassingbé poursuive la mission que lui ont confiée l'Armée et le peuple en qualité de Président de la République ?" La quasi totalité du corps électoral, soit 99,87%, a approuvé la politique du Chef de l'Etat. Cette première légitimation du pouvoir explique le mode d'élection retenu par la loi fondamentale du 30 Décembre 1979 en son article 12 : "Le Président de la République est élu pour 7 ans au suffrage universel direct sur proposition du Congrès du Rassemblement du Peuple Togolais." L'élection directe par le peuple fait du Président de la République son premier représentant. On peut alors reprendre les termes d'Hubert Bassot : "Le Chef de l'Etat s'identifie à la France. Telle est la vertu de l'élection du Président au suffrage universel direct. L'Oint royal d'autrefois, qui venait de Dieu, vient aujourd'hui de chacun."

Le citoyen intervient aussi au niveau du choix des députés. Pour la première législature (1979-84) c'est le Bureau Politique du R.P.T. qui arrête la liste des candidats à l'Assemblée Nationale. A ce scrutin de liste a succédé, pour les élections de Mars 1984, la liberté de candidatures. Conformément au vœu exprimé par le chef de l'Etat, les candidats ont "volé de leurs propres ailes", mais sous la bannière du R.P.T.

(1) Cité par Théodore Holo, *Réflexions sur la dictature en Afrique*, R.B.I.J.A, N° 6 P. 36

(2) YADH BEN ACHOUR, *l'Etat Nouveau et la Philosophie politique et juridique occidentale*, Tunis, 1980. P. 171.

Ainsi, la Constitution du 30 Décembre 1979 a redonné au citoyen togolais la liberté politique entendue comme la participation à la gestion de la chose publique. Arrivé au pouvoir en 1967, et après avoir gouverné le Togo de façon pragmatique, sans référence à aucun texte normatif, le Général Gnassingbé Eyadéma s'est engagé dans la démocratisation de son régime. C'est le lieu de reprendre ces termes de M. Alain BOCKEL : "L'Afrique est un atelier où la démocratisation est le modèle que l'on tente de reproduire selon des voies et des techniques les plus variées." (3) Dans ces circonstances, quel est le rôle réservé par la Constitution togolaise aux représentants du peuple qui siègent à l'Assemblée Nationale ?

2. Le rôle de l'Assemblée Nationale

Laissons la parole au Président de la République qui a déclaré lors de l'installation solennelle de l'Assemblée Nationale le 13 Janvier 1980. "Vous êtes d'abord appelés à voter les lois qui organisent notre société et règlent la conduite de chacun de nous... Vous aurez également à contrôler l'action du gouvernement. Ce Contrôle doit se faire suivant les principes du R.P.T, avec la constante préoccupation de construire et non de détruire". (4) On peut donc affirmer que l'Assemblée Nationale, qui est dotée de fonctions classiques, doit cependant jouer un rôle nouveau.

Tout d'abord, pour les fonctions classiques, d'après l'article 23 de la Constitution, "l'Assemblée Nationale vote les lois et contrôle l'action du gouvernement." Les projets ou propositions de lois peuvent intervenir dans le domaine que l'article 32 de la Constitution réserve au législateur. Ce domaine concerne les matières que la tradition républicaine française considère comme fondamentales ; il s'agit notamment de la personne et de la famille, des libertés publiques, du régime électoral, des crises, des impôts, de la monnaie, de la défense nationale, des collectivités locales, etc ...

Parmi les fonctions classiques figure aussi le contrôle du gouvernement. D'après l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen, adoptée par les Révolutionnaires de 1789 dans la nuit du 26 Août "la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration." La démocratie directe ayant cédé la place à la démocratie représentative, ce sont les représentants de la société qui doivent demander des comptes à tout agent de l'Etat.

(3) Alain Bockel, de la démocratie en Afrique ou l'importance de la démocratie locale, in Mélanges offerts à P.F. Gonidec L.C.D.J, Paris, 1985, page 53.

(4) Allocutions et discours, Fondation Eyadéma, Lomé, mars 1981, page 3 - 4.

Mais le régime établi par la Constitution du 30 Décembre 1979 n'est pas parlementaire. Il n'est pas non plus présidentiel comme le régime américain qui suppose une séparation rigide des pouvoirs cantonnant chacun dans un domaine déterminé.

Il s'agit d'un régime présidentieliste dans lequel la séparation des pouvoirs joue en faveur du Chef de l'exécutif. L'Assemblée Nationale possède un droit de regard sur l'action des Ministres puisque le dernier alinéa de l'article 40 déclare : "L'Assemblée Nationale peut entendre un Membre du Gouvernement sur sa gestion. Elle fait rapport au Président de la République. "C'est un contrôle non sanctionnateur parce qu'il ne peut aboutir à un vote de défiance ou un vote de confiance. Les députés posent des questions au Ministre sur la gestion de son département. Ce débat peut être suivi d'un rapport au Président qui est libre d'en tirer les conclusions qu'il veut. Car, comme l'a écrit Monsieur J.F. Médard, (5) "les ministres ne bénéficient d'autorité propre. Toutes leurs compétences sont déléguées."

L'Assemblée Nationale vit aussi une situation nouvelle ou un nouvel ordre des choses. Elle est subordonnée au R.P.T et elle est devenue une Chambre de Réflexion. Les députés ont le droit de mûrir les projets du gouvernement, de les amender dans un esprit constructif.

On peut alors se poser la question de savoir pourquoi une Assemblée ? La réponse nous est donnée par la théorie juridique : le droit ne reconnaît que l'existence de l'Etat qui seul peut prendre des décisions juridiques. Lors de la mise en forme législative des décisions du R.P.T s'instaurent des débats francs entre le Gouvernement et l'Assemblée Nationale. Et l'esprit des débats est celui qui caractérise un régime parlementaire, c'est-à-dire le régime de la parole à propos de laquelle Clémenceau s'exclamait le 4 Juin 1888 : "Puisqu'il faut vous le dire, ces discussions qui vous étonnent, c'est notre honneur à tous. Elles prouvent surtout notre ardeur à défendre les idées que nous croyons justes et fécondes. Ces discussions ont leurs inconvénients, le silence en a davantage. Oui gloire au pays où l'on parle, honte au pays où on se tait."

Mais le processus de démocratisation n'est pas achevé.

DEUXIÈME PARTIE : LA DEMOCRATIE SOUS TUTELLE

Les opinions les plus variées, depuis les plus sceptiques jusqu'aux plus optimistes, ont été émises sur l'exercice démocratique du pouvoir politique en Afrique. Parmi les auteurs qui expriment le premier point de vue, on peut citer M.J. F. Médard : "Il faut commencer d'abord par contester l'existence d'un droit

(5) J.F. Médard, L'ETAT, sous développé au Cameroun, in Année Africaine, p. 75

africain, qu'on a pu à juste titre qualifier de "non-droit". (6) Parmi les optimistes, il y a M. Holo : "Ainsi la dictature ne saurait être le mode normal et permanent de gouvernement en Afrique. Elle est et demeure en Afrique aussi un régime exceptionnel et transitoire. Au terme normal de l'évolution des sociétés africaines, elle cédera la place à une démocratie réellement adaptée aux structures mentales et sociales des différents peuples." (7)

Pour que l'expérience togolaise aille à bon port, la Constitution a organisé deux primautés pour contrôler le jeu démocratique et surtout éviter "la multiplication de l'anarchie".(8)

Il s'agit de la primauté du R.P.T sur l'Etat et de celle du Président dans l'Etat.

1. La primauté du R.P.T sur l'Etat.

L'Etat est la personne morale, titulaire du pouvoir politique. A lui seul, le droit de prendre des décisions dans les domaines interne et international. Mais lorsqu'on analyse la vie politique de chaque pays, les réalités montrent le rôle important joué par les partis politiques. L'Etat demeure le titulaire du pouvoir, dont l'exercice effectif est passé dans les mains de ces organisations qui ont pour vocation sa conquête. Au Togo, le Rassemblement du Peuple Togolais a trouvé le pouvoir dans son berceau, puisque son fondateur l'avait déjà conquis.

Mais relisons ensemble l'article 10 de la Constitution de 1979 : "Le système institutionnel togolais repose sur le principe du parti unique qu'incarne le Rassemblement du Peuple Togolais. Toutes les activités politiques y compris celles qui concourent à l'expression du suffrage s'exercent exclusivement au sein du R.P.T et librement dans le cadre des lois et règlements et dans le respect de la souveraineté nationale et de la démocratie.

L'organisation et le fonctionnement du R.P.T sont définis par les statuts et les règlements intérieurs du Parti.

Le R.P.T oriente la politique générale du pays.

Dans le cadre du Parti, les organisations de masses affiliées sont engagées dans la mobilisation de la population en vue de réaliser les grandes tâches politiques, économiques, sociales et culturelles qui conditionnent le développement du pays."

Cette primauté a deux conséquences. D'abord, au niveau des organes, la préséance s'établit en faveur du Parti au détriment de l'Etat. La seconde conséquence se situe au niveau de la décision politique : c'est au sein du R.P.T,

(6) J.F. Médard, op. cit., page 75

(7) Théodore Holo, op. cit., page 39

(8) Président Bongo, le Monde, Edition Internationale, N° 2052, page 1

souvent par l'intermédiaire des congrès et des conseils nationaux, que s'élaborent les options politiques fondamentales.

Il n'y a pas de confusion entre l'Etat et le Parti car le premier, "c'est le fondement neutre de la puissance de domination." (9) Autrement dit, l'Etat est un caméléon qui prend les couleurs de son environnement. Ses organes se chargent de mettre dans les formes correspondantes les décisions prises par le R.P.T. Parmi ces organes, la Constitution a conféré la primauté au Chef de l'Etat. Mais avant d'évoquer celle-ci, il faut remarquer que le R.P.T dispose ainsi d'une tutelle sur l'exercice démocratique du pouvoir dans la mesure où l'on peut reprendre, mutatis mutandis, à son sujet ces phrases de M. Marc Ferro : "Depuis des décennies, seul le parti était l'instance de réflexion et l'organe d'expression unique de la société, sinon la voix de l'histoire. Il était censé détenir le monopole de la vérité et affirmait la légitimité de son pouvoir, au nom de cette vérité. On ne pouvait avoir raison contre lui." (10)

2. La primauté du chef de l'exécutif dans l'Etat

Les théories des souverainetés nationale et populaire considèrent les députés comme les seuls habilités à parler au nom de l'Etat. L'histoire politique a démontré l'incapacité des parlementaires à gouverner. De nos jours, tous les auteurs saluent le déclin des Parlements. La constitution togolaise n'a pas échappé à ce courant qui concentre les pouvoirs dans les mains de l'Exécutif puisque l'Etat a besoin d'un pouvoir fort pour vaincre le sous-développement. Car, comme l'a déclaré le Général De Gaulle à l'Assemblée consultative le 29 Juillet 1945 : "La vertu d'une constitution consiste en ceci qu'elle répond aux conditions dans lesquelles doit vivre l'Etat."

Le Président de la République est "l'architecte" du système adopté le 30 Décembre 1979. Il est le seul titulaire du pouvoir exécutif. L'article 20 est ainsi libellé : "Le Président de la République nomme les Ministres, dirige l'action du gouvernement et fixe les attributions de chacun de ses membres.

Les membres du gouvernement sont responsables devant le Président de la République qui peut mettre fin à leur fonction."

En outre, il peut exercer de temps en temps le pouvoir législatif puisque l'article 35 lui donne le droit de signer des ordonnances et il est également titulaire du pouvoir réglementaire puisque le domaine de la loi a été limité. Et enfin, d'après l'article 14, il "peut, après avoir pris l'avis du Bureau Politique National, dissoudre l'Assemblée Nationale."

(9) Burdeau, *Traité de science politique*, Tome 2, l'Etat, p. 47

(10) Marc FERRO, *Qui a peur de la démocratisation ? Le Monde diplomatique*, Mars 1988, page 3.

Ainsi, dans la mesure où tout le bon fonctionnement du système repose sur ses épaules, et dans la mesure où il incarne l'Etat, on peut reprendre ces formules de Monsieur PAMBOU TCHIVOUNDA : " S'il n'est pas totalitaire, l'Etat africain est un Etat total, du point de vue de son rôle, il a vocation à la totalité." (11)

Aux termes de cette brève analyse sur le régime politique togolais, il nous revient en mémoire la réponse que le sage Solon a donnée aux grecs qui lui demandaient : "Quelle est la meilleure constitution ?" Il a déclaré. Dites-moi, d'abord pour quel peuple et à quelle époque ?" Aujourd'hui, c'est du peuple togolais qu'il s'agit, et à une époque bien dure et bien dangereuse. Cette époque a pour noms la crise de l'énergie, l'inflation, la pression démographique, la persistance du sous-développement, et bien d'autres difficultés que le Togo doit surmonter pour assurer à ses citoyens une société dans laquelle il fait bon vivre.

Malgré cette infrastructure défavorable, le droit constitutionnel togolais se développe. Les germes de démocratie posés dans la Constitution du 30 Décembre 1979 commencent par pousser. Les signes en sont les textes votés par l'Assemblée Nationale organisant la juridiction administrative et la commission nationale des Droits de l'Homme.

Ouvrant un séminaire organisé par cette dernière le 21 Février 1988, et après avoir dénoncé les abus intolérables commis à tous les échelons de l'appareil de l'Etat, le Président de la République, le Général Gnassingbé Eyadéma , a déclaré: "C'est donc dans la foulée de cette marche en avant et dans le souci de donner la preuve de sa volonté politique en joignant l'acte à la parole que le Togo qui a été l'un des premiers Etats africains à ratifier la charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples ainsi que la plupart des textes internationaux relatifs à la défense des Droits de l'Homme, a voté, le 9 Juin 1987, la loi créant la Commission Nationale des Droits de l'Homme.

Cette création couronne les efforts que notre pays déploie en vue de la promotion des Droits de l'Homme sur toute l'étendue du territoire national." (12) Voilà les efforts tentés par le régime pour réconcilier l'individu et le pouvoir. Ils traduisent la révérence du dieu Mars à la déesse Thémis.

(11) Guillaume PAMBOU TCHIVOUNDA, Essai sur l'Etat africain post-colonial, LGDJ, Paris, 1982, p. 39

(12) La Nouvelle Marche, 23 Février 1988, page 5



CONSTITUTION ET DEMOCRATIE CONSOCIATIVE, EXEMPLE DU SYSTEME POLITIQUE NIGERIAN

Mohamed LAMGHARI *

Le système politique du Nigéria ne se prête que partiellement à une analyse par le concept de démocratie consociative. Néanmoins, on peut, après avoir présenté le concept en lui-même, se pencher, principalement, sur le bénéfice qui peut en être tiré quant à la discussion du système politique nigérian.

La démocratie consociative se présente comme la conceptualisation d'expériences politiques qui n'ont fonctionné que pendant des périodes délimitées. La liste des pays concernés n'est pas limitative, mais elle n'est pas, non plus, extensible à volonté. Les démocraties consociatives qui peuvent être considérées comme des prototypes "classiques" ne dépassent pas les cas des Pays-Bas, de la Belgique, de l'Autriche et de la Suisse auxquels est ajouté, parfois, le cas du Canada. L'extension, à peu près simultanément, aux pays du Tiers Monde n'est ni automatique, ni systématique. L'application est guidée, en gros, par la précaution d'une certaine applicabilité, et les têtes de liste sont tenues, ou ont été tenues, notamment, par les cas du Liban, de la Colombie, de Chypre, de l'Uruguay et du Nigéria (1).

Les expériences politiques visées dans ces pays se présentent sous une double caractéristique : on relève, en premier lieu, "une segmentation verticale de la population en plusieurs communautés religieuses, linguistiques, ethniques, raciales ou idéologiques" ; on note, ensuite, l'institutionnalisation d'un processus de négociation, menant au consensus, au niveau des "élites" de ces communautés.

* Professeur à la Faculté de Droit de Rabat (MAROC)

(1) Voir Mattei DOGAN et Dominique PELASSY :

- La comparaison Internationale en Sociologie Politique, Litec, 1980, Chap.28, pp. 210 et s. (Article de A. LJPHART, politologue néerlandais, auteur principal du concept sur "la démocratie consociative").
- Sociologie Politique comparative, Economica, 1982, Chap. 11, pp. 93 et s. (article de synthèse des principaux écrits sur la démocratie consociative dont notamment A. LJPHART : "Democracy in Plural Societies, a comparative exploration", Yale University Press, 1977, ouvrage le plus récent parmi les références citées par DOGAN et PELASSY)

Notons que les remarques faites, dans les deux ouvrages, sur le Tiers-Monde dont le Nigéria, sont très fertives. Mais la présentation du concept de démocratie consociative et des cas d'appui européens est claire et assez exhaustive.

On peut ainsi remarquer que la démocratie consociative correspond à une situation objective et à une attitude politique. La situation est celle du pluralisme entendu au sens culturel, avec comme caractéristique principale l'existence de "frontières" entre les sous-cultures, donc d'une "imperméabilité" entre elles. La communication n'existe qu'au sein de chaque sous-culture entre la "masse et l'élite". L'attitude politique est le propre des "élites" qui, par le moyen de la négociation et du compromis, arrivent à court-circuiter ou à aménager les divisions profondes du corps social, et à établir des règles de jeu qui permettent d'organiser "un jeu politique consensuel". Le principe de la grande coalition, le principe de la proportionnalité et le droit de veto figurent parmi les règles de base de la démocratie consociative.

Le consensus n'existe qu'au sommet, et il se présente comme l'élément le plus important malgré la pression objective relevée à la base et qui est due à la situation de "fragmentation sociale". C'est pour cette raison qu'une attention particulière est portée sur les conditions du consensus en relation avec la volonté des élites. Celle-ci remplit son plein rôle consociatif si existe chez les élites une conscience aiguë des dangers de la fragmentation politique. L'existence d'une telle conscience les motive à se forger une capacité en vue de conjuguer les intérêts et d'ajuster les demandes divergentes des sous-cultures d'une part, et de s'allier dans un effort commun avec les élites de sous-cultures rivales d'autre part. Cette volonté constructive nécessite une condition complémentaire qui apparaît dans l'intensité avec laquelle les élites peuvent être concernées par le maintien du système consociatif, l'amélioration de sa cohésion et de sa stabilité.

Qu'en sera-t-il, donc, de l'approche du système nigérian par la démocratie consociative ?

Il faut, bien entendu, apporter confirmation commentée à l'appréciation avancée dès le départ, à savoir l'applicabilité seulement partielle du schéma politique dégagé du concept au système politique du Nigéria. Ceci nécessite de montrer, dans ce sens, un contenu politique et des mécanismes donnés de jeu politique. Pour ne pas en déduire, cependant, une considération univoque, à savoir la non-conformité idéale de la construction politique nigériane au schéma de démocratie consociative, il convient indubitablement de préciser la signification de l'approche.

Le schéma de démocratie consociative **n'a pas le caractère d'un modèle normatif et continu**. D'abord, il est considéré comme une réponse à une phase historique du développement des sociétés européennes à "pluralisme segmenté" ; pour l'Autriche et les Pays-Bas, par exemple, l'application en fut faite respectivement entre 1945 et 1966 et entre 1917 et 1967. Autrement dit, lorsque la société et les mentalités subissent l'évolution nécessaire grâce à

la pratique consociative, au moins en partie, l'Etat et ses structures deviennent aptes à fonctionner et à agir dans un nouveau contexte socio-culturel. Dans son existence même, ensuite, la démocratie consociative ne s'applique pas et n'a pas été appliquée uniformément dans les pays -"référence" (déjà citée). On ne relève pas à travers les cas de ces pays une conformité moyenne idéale et une fidélité soutenue aux règles et principes de base constitutifs de la démocratie consociative. Celle-ci "nécessite" une grande coalition parce qu'il faut inclure dans les rouages gouvernementaux le plus grand nombre de sous-cultures. A titre d'exemple, alors que l'Autriche a pu constituer un bon exemple de pratique de la grande coalition, aux Pays-Bas, les quatre ou cinq Zuilen (blocs), se répartissant entre catholiques, protestants et séculiers, n'ont jamais gouverné ensemble tout au long de la période consociative. Même si le Canada ne constitue pas un "cas type" de démocratie consociative, elle peut être citée comme exemple complémentaire de la "déviation" par rapport au "modèle" consociatif ; malgré la grande homogénéité linguistique des provinces du Canada, les Etats fédérés de ce pays ne constituent pas assurément des sous-cultures cloisonnées et leurs représentants au parlement n'ont pas le droit de veto (2).

Ainsi décrit dans sa "régularité"- "irrégularité", théorique-pratique, le "modèle" consociatif n'a pas non plus le caractère d'un modèle "ethnocentrique". Il y a le fait qu'il ne s'agit pas d'une démocratie exportée - importée lors du processus colonisation-décolonisation. Les "grands" pays colonisateurs, la France et la Grande Bretagne, pratiquaient d'autres formes de gouvernement. Quant aux autres puissances colonisatrices, elles s'étaient peu soucié, en tant que démocraties consociatives, d'imposer ou de suggérer fortement leur modèle de gouvernement ; des tentatives d'implantation avaient

(2) - Ainsi donc le "modèle" consociatif n'est pas normatif et continu. Il peut être opposé, de ce point de vue, au modèle démocratique libéral pluraliste-compétitif. Sans être rigidement normatif, ce dernier modèle repose sur un socle de règles stable et délimité et il dispose des ressources d'une structure durable. Centrée sur le consensus, la comparaison entre démocratie pluraliste-compétitive et démocratie consociative peut être vue furtivement à travers des mécanismes et des situations :

- Mécanismes : l'alternance majorité/opposition pour la démocratie pluraliste-compétitive ; la coalition, la proportionnalité pour la démocratie consociative.
- Situations : situation de pluralisme ("polyarchique"-participatif) intégré en ce qui concerne la première démocratie ; situation de pluralisme (segmenté-exclu) à intégrer en ce qui concerne la seconde démocratie.

On aboutit à un consensus diffusé, structuré d'une part, et à un consensus limité concentré d'autre part. (Pour un meilleur examen, dans ce sens, de la démocratie pluraliste-compétitive, voir l'étude scrutatrice de notre collègue, le professeur Abdelatif MENOUNI, sur "l'alternance et la continuité de la politique de l'Etat. Cas des Etats-Unis, de la Grande Bretagne et de la France", parue dans les publications de l'Académie du Royaume du Maroc, Octobre 1985 (Colloque de Fès du 22-24 Avril 1985) pp. 111 et s., reprise dans la R.F.S.P., n° 1, Février 1986, pp. 93 et s.).

eu lieu dans les ex-colonies belges et néerlandaises, mais elles finirent par ne pas prendre. Dans ces conditions, le "conseil" ou la "recommandation" de démocratie consociative en faveur de certains pays du Tiers-Monde (3), ne revêt ni l'aspect d'une transcendance, ni celui d'une brute provocation.

Faudrait-il conclure au "non-modèle" et, surtout, au caractère non opérationnel d'un concept ? Variable, conjoncturelle et transitoire, faut-il y voir les caractéristiques obligatoires et intrinsèques d'une démocratie dont l'application au cas nigérian deviendrait ainsi douteuse et inutile ? Il est possible de soutenir, au contraire que ce peut être justement l'état de "non-robustesse" du concept et de son schéma politique qui permet et invite à son extension. Son application même, qui a été plutôt simultanée à certains pays du Tiers-Monde, interdit de parler d'extension et incite à affecter le concept d'un caractère d'exploration et d'ouverture.

L'application du concept, à des systèmes politiques, du Tiers-Monde ne vise donc pas à vérifier une adéquation mais, plutôt, à enrichir le concept lui-même. Ainsi, il devient justifié de voir dans l'analyse du cas nigérian par le concept de démocratie consociative, la tentative de dégager la situation et les mécanismes de consociativité propres au Nigéria.

- I -

Sur l'axe d'évolution allant de la première république nigériane, au lendemain de l'indépendance en 1960, à l'actuel régime militaire, la période 1975-1983 est celle qui répond le mieux à une situation de consociativité. On peut estimer qu'un "dispositif consociatif" avait pu être mis en place antérieurement à la première intervention militaire en 1966 (4). Mais il faut aussitôt reconnaître que le caractère instable de la période l'emportait sur le "dispositif" lui-même (5). La période elle-même est divisible par ailleurs en deux phases d'inégale "consociativité".

A la veille de l'indépendance le 1er Octobre 1960, et comme conséquence de l'évolution du gouvernement britannique vers l'acceptation de l'idée de l'émancipation politique du Nigéria, furent organisées, à la fin de 1959, les premières élections au suffrage universel. Elles aboutirent à répartir les 312 sièges de l'assemblée fédérale entre les trois grands partis politiques qui

(3) - Voir DOGAN et PELASSY, 1982, op. cité p. 100 et p. 102.

(4) - Idem, p. 100, sans aucune description.

(5) - Ce qui sera vu incessamment, même succinctement.

dominaient la scène politique fédérale et se répartissaient la représentation des grands espaces ethno-régionaux. Il s'agissait du Northern People Congress (N.P.C.), mouvement réellement nordiste, qui avait obtenu 142 sièges, du National Council for Nigeria and Cameroun (N.C.N.C.), prédominant dans l'Est, qui avait reçu 89 sièges, et de l'Action Group (G.P.), présent dans l'Ouest, qui avait pu gagner 81 sièges. Le caractère consociatif de la formule politique à laquelle les trois partis allaient participer pouvait être vu dans la double structure du gouvernement et de la fédération.

Aucun des partis n'ayant pu obtenir la majorité, le dernier Gouverneur Général avait demandé à Sir Abubakar Tafawa Balewa (N.P.C.) de constituer un gouvernement de coalition avec le N.C.N.C.. En effet, à la différence des autres Etats africains qui disposaient d'un parti dominant ou majoritaire, détenant la totalité du pouvoir, le fédéralisme nigérian ainsi que le lien qui s'était établi entre la division régionale et l'implantation des partis, avaient empêché la mise en place d'un tel type de parti. Ce fut alors, aussi bien sur le plan parlementaire que sur le plan gouvernemental, le recours à la coalition entre les deux partis, le N.C.N.C. représentant l'Eastern-Region, et le N.P.C. représentant la Northern-Region. Celui-ci bénéficia même, au sein de l'assemblée fédérale, de l'alliance avec un autre parti, le Northern Elements Progressive Union (N.E.P.U.) qui n'avait pu obtenir que 8 sièges fédéraux en 1959 (6).

S'agissant de la structure fédérale, le gouvernement reprit la solution britannique et constitua une entité régionale autour de chacune des grandes ethnies, Haussa-Fulani au Nord, Ibo à l'Est et Yoruba à l'Ouest. La fédération était là en principe pour donner satisfaction à tous. Les trois régions auxquelles allait s'ajouter en 1963 une quatrième région la Midwestern Region, était supposées respecter les affinités ethniques et politiques. Chaque Etat possédait un gouvernement et un parlement bicaméral. Le pouvoir fédéral

(6) - Signalé in D.G. LAVROFF et G. PEISER, "Les constitutions africaines", Tome II, Pedone, 1964, p. 147. C'est d'ailleurs l'occasion de signaler une contradiction de chiffres. Cet ouvrage répartit les sièges des élections de 1959 de la façon suivante : N.P.C. 142, N.C.N.C 89, A.G.72 (p.146) ce qui fait un total de 303 qui deviendrait 311 si on ajoute les 8 sièges du N.E.P.U., qu'il signale un peu plus loin. Quant à nous, nous avons déjà signalé, dans le développement, une répartition entre les trois partis respectivement de 142, 89, et 81, ce qui fait un total de 312 sièges. On a préféré utilisé J.F. NODINOT, "Le Nigéria", Sombier 1980, qui donne des chiffres qui concordent avec le nombre des représentants qui est de 312 ; l'ensemble des chiffres -total des sièges et répartition - est cité dans le même tableau, p. 19. La répartition de LAVROFF et PEISER ne concorde pas avec le total de 312 sièges, pourtant cité par eux à la page 142, et qui est le nombre constitutionnel (art.43 de la const.). On peut déduire, d'autre part, que les 8 sièges de la N.E.P.U. sont inclus dans les 142 sièges du N.P.C. avec lequel il fait alliance à l'assemblée... sinon on aura un total de 320 sièges!
Question de détail après tout qui ne change pas le fond du problème qui nous préoccupe.

(gouvernement et parlement bicaméral) avaient ses propres compétences dans les domaines des affaires étrangères, de la monnaie, de la défense, des communications et du sous-sol.

La consociativité de la première phase, ainsi décrite, tournait donc autour du respect des grandes affinités ethno-régionales, de leur représentation politique et de la coalition entre deux grands partis -l'expérience prenait fin, cependant, en 1963.

La seconde phase s'ouvrait avec les élections fédérales de 1963. Celles-ci partirent sur un fond de déséquilibre démographique révélé par le recensement de 1963. A cette époque, le Nigéria totalisait 53 millions d'habitants. Le caractère consociatif de cette seconde phase s'avéra très atténué, sinon inexistant, par rapport à celui de la première phase. On peut relever, en effet, une perturbation dans la représentation politique des groupes ethniques, de même qu'un changement dans la nature des alliances. Ainsi, loin de s'unir, les Yorubas (ouest) se divisaient en fractions qui s'affrontaient sur le terrain. Une partie des Yorubas, le Nigerian National Democratic Party (N.N.D.P.), allait s'allier avant les élections, au N.P.C. pour former le National Nigerian Alliance (N.N.A.). Le N.C.N.C. s'allia quant à lui avec l'A.G. dans une nouvelle formation, l'United Progressive Great Alliance (U.P.G.A.). Mais, faute d'obtenir la modification du découpage électoral, l'U.P.G.A. alla même jusqu'à donner des consignes d'abstention au cours des élections. L'alliance N.N.A remporta 226 sièges sur 312 ce qui donnait au vice-président du N.P.C., Sir Tafawa Balawa, le poste de 1er ministre, alors que le poste de Président de la République revenait au Dr. Azikiwé du N.C.N.C., allié, pré-électoralement, à l'A.G. (7).

Le Nord, à travers le N.P.C., devient donc davantage dominant. Et toute alliance ne pouvait que masquer, au sein des institutions, le déséquilibre entre les groupes à travers leurs élites représentatives. En fait, cette caractéristique ne se limitait pas à la seconde phase de la première république qu'on venait de décrire ; elle concernait l'ensemble de la période allant de 1960 à 1966. Faut-il en déduire qu'on est assuré d'une situation politique consociative à partir de l'intervention de l'armée en 66, et surtout avec son installation comme gouvernement politique ? La situation consociative ne se rencontre, ceci a été déjà souligné, que durant la période 1975-83 dont la caractéristique essentielle réside dans la constitutionnalisation d'un corps de principes consociatifs. Ceci n'a pas pu réussir durant toute la période allant de 1960 à 1975 mais il faut,

(7) - Le pouvoir effectif se trouvait entre les mains du 1er ministre et non entre celles du président.

quand même, considérer également, cette période sous l'angle de la dynamique ayant préparé la phase réussie subséquente pour cela, il faut **différencier le comportement et l'action politique des élites politiques de ceux de l'armée.**

Faut-il, dans l'explication de l'échec des élites politiques à dégager et à consacrer un authentique consensus politique lors de la première république, **incriminer le pluralisme de la société nigériane ?** Le pluralisme social constitue plutôt une donnée objective de base de toute construction de démocratie consociative (8), et celui de la société nigériane a bien accompagné, même en évoluant, tous les gouvernements et les forces politiques qui se sont succédé. Il va être donc, en arrière-plan, à la fois pour les élites politiques et pour l'armée gouvernante.

Sa présentation, même succincte, permet de voir son caractère, souligné, de base objective dans toute construction politique ainsi que les attitudes politiques qu'il pouvait susciter.

Le Nigéria renferme au-delà de 200 ethnies reconnues (9). Quatre grands groupes émergent dans cette riche pluralité, à la fois numériquement et culturellement. Il s'agit des Yorubas, des Haoussas, des Foulanis et des Ibos. Les premiers occupent surtout le Sud-Ouest, les seconds prédominent dans le Nord, alors que les Ibos le sont dans le Sud-Est. Les Foulanis, quant à eux, se répartissent dans les territoires du Nord. Chaque ethnie possède sa langue, mais les dialectes connus approchent les trois cents.

Un autre facteur de pluralisme est représenté par les clivages religieux. La religion musulmane est prédominante, dans le Nord surtout. Quant au christianisme, il s'est répandu dans le Sud : le pays Yoruba est protestant, tandis que le pays Ibo est catholique.

L'appartenance à des communautés traditionnelles constitue une autre dimension du pluralisme nigérian. Mais la structure et la nature de telle communautés dirigées par des autorités traditionnelles sont différentes d'une région à une autre. Dans le Nord, l'autorité religieuse est prédominante ; elle est exercée par les émirs, les sultans et les muftis. Dans l'Ouest, l'autorité est exercée par des rois élus, "Obas", dont l'autorité sur leurs vassaux, "alafins", est quasi sacrée. A l'Est, dans le pays Ibo, la caractéristique est la faiblesse de la chefferie traditionnelle à cause de la multitude et de la diversité des autorités.

Il faut reconnaître qu'il s'agit là, surtout en ce qui concerne l'élément autorités traditionnelles, de la description d'un pluralisme "pur", et qu'il l'est

(8) - Voir supra, au début, la présentation du concept lui-même.

(9) - Voir à titre d'exemple D.GLAUROFF : "Le Nigéria", coll. Que sais-je?, n° 1015

surtout pour les premières années de l'indépendance qui héritaient forcément et directement de la politique coloniale britannique. Il s'agit là, bien entendu, des élites politiques de la première république dont l'attitude et l'action politiques ne pouvaient pas réellement dégager une démocratie consociative.

Une personnalité politique de la première république, le chef Awolowo, leader de l'Action Group, avait bien exprimé cette attitude et cette action politique. Il écrivait dans son livre "Path to Nigerian Freedom" : "Le seul intérêt que tous les Nigériens en tant que tels aient en commun, et pour lequel il est acceptable que la voix de l'un ait la même valeur que celle de n'importe quel autre, c'est la constitution du gouvernement fédéral central. Mais la constitution de chaque groupe national ne concerne que les membres de ce groupe" (10). Apparemment, il y a là l'expression d'un mécanisme de jeu politique consociatif: représentation du groupe de base par sa propre élite avec laquelle seule il communique, et réunion des consensus au sommet. Ce fut justement l'apparente consociativité, déjà décrite, de la première république, dans sa première phase surtout. Mais au fond, il y avait restriction du consensus et usage tactique de celui-ci avec appui stratégique sur le groupe de base, dans ce qui fait sa force essentiellement, en vue d'accaparer centre et périphérie à la fois.

La division du pays entre trois grands blocs, à peine modifiée par la création d'une quatrième région (Middle West), s'avèra une source idéale de confrontation. Elle permit aux élites des groupes ethniques dominants de diriger leurs régions, entraînant, volontairement ou par contrainte, les minorités dans leurs querelles. Chacun des Etats vécut sous le régime du "parti unique" et se considérait comme défavorisé dans "le partage du gâteau national" selon la formule lancée par le chef Awolowo de l'Action Group. Awolowo, lui-même, allait être victime de cette logique : accusé de complot et d'atteinte à la sûreté de l'Etat, il fut révoqué de la présidence de son parti, arrêté et condamné à la prison. L'Action Group éclata aussitôt, une fraction assez importante de ce parti ayant accepté de faire alliance avec les Nordistes. Les élections de 1963, déjà signalées, qui consacrèrent cette alliance, ne purent rien régler. Elles avaient plutôt revêtu un caractère hautement irrégulier où "la technique de la perversion électorale (...) avait atteint au plus haut point de perfection" (11).

(10) - Cité par Ernest MILCENT : "Tribalisme et vie politique dans les Etats du Bénin", Rev. Fr. d'Et. Po. Af., Juin 1967, p. 46.

(11) - C. HURST, "Presidentialism in Commonwealth Africa", cité par P.F. GONIDEC, "Les systèmes politiques africains", L.G.D.J., 1978, P.201.

Tout était donc en place, fin 1965, pour permettre aux dirigeants du N.P.C., confortés également par le recensement de 1963, de prendre seuls en charge les pouvoirs fédéraux. (12) Les Yorubas écartés du pouvoir, il était alors tentant pour les élites Ibos d'essayer de confisquer l'appareil fédéral contrôlé par leurs alliés du moment. C'est alors qu'intervient le coup d'Etat militaire du général Ironsi en Janvier 1966.

Quels allaient être le comportement et l'action des militaires dans la **préparation de la phase consociative 1975-83** ? Cette question est posée ici directement car l'intervention de l'armée et son séjour prolongé au pouvoir allaient se révéler, en la matière, comme une dynamique politique effectivement décisive.

L'analyse d'une telle dynamique invite, cependant, à faire quelques **remarques préparatoires**. Il importe de souligner, tout d'abord, le caractère spécifique de l'armée comme élément et mécanisme de la construction politique consociative nigériane. On peut y voir un élément propre à cette construction. Une autre remarque s'en suit nécessairement : la démocratie consociative étant dans l'un de ses aspects fondamentaux un consensus entre élites, faut-il voir dans l'armée nigériane une autre élite ? Les critères pour l'affirmer ne manqueront pas, à la fois techniques (formation par exemple) et politiques (ambition et exercice du pouvoir principalement) tout en se limitant bien entendu à la frange supérieure ou semi-supérieure de l'armée. Mais la détention de la force armée, ainsi que l'usage effectif de cette force font déborder facilement, dans le cas nigérian, la catégorie élite par l'armée. Dans ce cas, on pourrait parler d'une élite particulière. Moins théoriquement et plus pratiquement, il faut faire plutôt ici la distinction entre l'armée, expression sociale, et l'armée, organisation. Il ne s'agit pas d'isoler et d'interpréter des cas de figure théoriques, mais de cerner concrètement, au niveau politique, le comportement de l'armée nigériane, dans la période qui nous préoccupe, 1966-1975. Deux exemples anticipatifs, à prendre donc dans leur vertu clarificatrice : du point de vue de l'expression sociale, le recrutement des troupes au Nigéria par la Grande Bretagne fut opéré de préférence dans les régions du Nord, car "on parlait du principe qu'il valait mieux recruter un musulman illettré mais de race guerrière qu'un homme instruit du Sud" (13). Celui-ci se rencontrait

(12) - Du fait de la prédominance du Nord dans le parlement, la Chambre basse surtout et de l'accaparement du poste de Premier ministre par un nordiste, les mécanismes du fédéralisme de la constitution de 1963, devenaient pratiquement des mécanismes de domination du système par le N.P.C. Voir par exemple une description de la centralisation fédérale nigériane de l'époque, in GONIDEC: "L'Etat Africain", L.G.D.J., 1970, pp.136 et s.

(13) - Gilbert TIXIER : "Les coups d'Etat militaires en Afrique de l'Ouest", Revue de Droit Public, Nov.-Déc., 1966, pp. 1116-1132.

plutôt comme officier (14). Du point de vue de l'organisation, l'armée nigériane, comme toute armée d'un jeune Etat-Nation, impose la discipline et assure la régulation du jeu politique. Ainsi, en 1960 puis en 1964, elle intervint pour une "pacification" de la population Tiv ; en 1965, ensuite, elle rétablit l'ordre à la suite des élections dans la région occidentale de l'Etat ; en 1967, enfin, elle met fin à la sécession de la région Est.

Ce ne sont là que simples repères. Il faut maintenant voir **les deux gouvernements militaires successifs des généraux Ironsi et Gowon**, et analyser la dynamique politique qu'ils avaient alimenté au regard, à la fois, des élites et du pluralisme social.

Une distinction s'impose entre le gouvernement du général Ironsi et celui du général Gowon. La distinction peut être radicale dans la mesure où l'on peut considérer et justifier que les conceptions politiques et l'action du premier gouvernement s'inscrivent en négation par rapport aux élites et au pluralisme, lesquels alimentent, principalement, une construction politique consociative. Ce qui pourrait atténuer cet aspect, c'est que sur dix ans, le second gouvernement militaire, celui du général Gowon n'avait pas pu, ou même voulu, établir une démocratie consociative ; il pouvait, également à l'image du gouvernement Ironsi, être considéré, à ses débuts surtout, comme l'expression sociale d'une région, le Nord, reposant sur une grande ethnie dominante. Ce qui maintient, cependant, le trait radical de la distinction, c'est le caractère objectivement préparatoire de la période consociative que revêtaient l'attitude et l'action politiques du gouvernement du général Gowon. De ce point de vue, il est possible de soutenir que les militaires de ce gouvernement avaient agi plus comme organisation que comme expression sociale d'un groupe dominant donné. Développons les propositions propres à chacun des deux gouvernements.

Le gouvernement Ironsi ne s'était pas comporté exclusivement comme expression sociale d'un groupe ethnique, en l'occurrence le groupe Ibo. Ceci peut être soutenu et retenu, jusqu'à quel point, cependant, c'est à dire dans l'optique de la mise en place de conditions propres à permettre l'apparition d'une démocratie consociative ?

Le coup d'Etat de Janvier 1966 pourrait s'analyser à la fois comme une revanche du groupe Ibo sur la domination excessive du Nord et comme la traduction d'un projet politique global conçu pour l'ensemble de la société nigériane. Dans ce sens, il aurait été la reprise des ambitions du N.C.N.C. du Dr. Azikiwe avant 1966, qui réclamait, dans le cadre d'un fédéralisme

(14) - En 1967, au moment de la sécession du Biafra, sur un total de 450 officiers, 120 étaient Ibo.

unificateur, un seul gouvernement pour tout le Nigéria et dont la devise était: "un pays, une constitution, un destin". Ce qui motivait ses alliances en "bonne foi" avec le N.P.C. (15). Tournant, cependant, à la stricte domination nordiste et sans que le N.C.N.C. pouvait s'y opposer efficacement, le projet allait connaître un coup d'arrêt par les officiers Ibo. Pour bien exprimer le mécontentement Ibo, ces officiers, sous la direction du général Ironsi, n'auraient pas renoncé au projet politique unificateur pour le Nigéria, mais auraient préféré, pour sa réalisation, mettre en place un Etat unitaire. L'acte d'unification, en lui même, sous forme d'Etat unitaire, fut effectivement entrepris. A cet effet, le caractère militaire du gouvernement en place fut mis en avant comme moyen dissuasif: "Le régime est militaire, soulignait le général Ironsi lui-même, et les soldats ne peuvent se permettre aucune diversion ni aucune obstruction empêchant de réaliser leurs objectifs" (16). Ceux-ci se concrétisaient notamment dans deux décrets d'unification en date du 24 Mai 1966. Un premier décret, n°33, porta sur l'abolition de toutes les organisations à caractère ethnique et régionale. Le second décret, n°34, plus contraignant, visa la transformation de l'Etat fédéral en Etat unitaire; parmi les dispositions de ce décret figurent l'abolition des entités fédérées existantes et leur remplacement par 25 provinces administrées par des préfets; on entreprit également la fusion des fonctions publiques fédérales et régionales en vue de mettre sur pied une fonction publique étatique unitaire.

Il va sans dire que ces transformations allèrent à l'encontre de toutes les manifestations pluralistes qui pouvaient être à la base d'une construction politique consociative. Celle-ci s'impose, cependant (à l'analyste), que dans la mesure où elle est conçue et voulue par les acteurs politiques concernés; aussi, faut-il voir l'action d'unification du général Ironsi en elle-même, c'est à dire comme une expérience politique à part.

Mais à cause de sa brièveté même -pas plus de 100 jours- c'est à dire à cause de l'absence de conditions adéquates pour son fonctionnement ou au moins pour sa survivance, elle témoignait indirectement pour la nécessité d'une autre formule politique qui pouvait s'harmoniser ou, au moins ne pas contredire fortement la nature et les données du milieu socio-politique nigérian.

D'un point de vue idéal, donc, une particularité au gouvernement Ironsi peut être dégagée et elle peut être considérée de la façon suivante: antérieurement au coup d'Etat de 1966, le fédéralisme, par sa structure, ses mécanismes et son

(15) - E. MILLENT, op.cité qui reprend une étude de DAMZ dans Jeune Afrique n°328 du 23-04-67.

(16) - Stephen O. OLUGBEMI: "Conflict and consensus in Nigeria's military regime" in Political Processes Within military regims, Journées d'études sous les auspices du C.E.R.I., F.N.S.P., Paris, 17-19 Mai 1979, p.14.

aménagement, cachait ou couvrait la domination exercée par un parti et sa région. Avec l'établissement de l'Etat unitaire, le gouvernement Ironsi clarifiait le jeu politique. En d'autres termes, il put faire coïncider le pouvoir économique (caractéristique de la région Sud-Est Ibo) avec le pouvoir politique que traduisit constitutionnellement la structure unitaire de l'Etat.

La clarification du jeu politique qui en ressortait, pêchait, cependant, pas excès d'idéalisme : le tribalisme auquel se trouva réduit tout le pluralisme socio-politique nigérian fut un argument trop facile et trop expéditif. La formule purement unitaire, si elle avait eu à continuer, n'aurait pu fonctionner que par un recours massif à la contrainte et à la violence, instruments qui avaient, d'ailleurs, appuyé la courte opération d'unification entreprise par le régime Ironsi. Dans ces conditions, tout consensus qu'aurait voulu exprimer un groupe n'aurait pu être qu'une abdication pure et simple d'identité culturelle et de volonté politique. Le fédéralisme permettait, au moins, dans son minimum politico-institutionnel, de donner prétexte ou justification aux consensus exprimés par des groupes plus ou moins dominés. Ceux-ci ne pouvaient donc voir la politique d'unification du général Ironsi du côté idéal d'une idéologie sublime et transcendante, ils ne pouvaient être plutôt que frappés par son caractère disciplinaire très poussé ; Nordistes et Yorubas surtout, n'avaient aucune confiance dans l'idéologie modernisante avancée par les officiers Ibos; ce qui les inquiétait plutôt c'était la menace de la domination Ibo, domination d'autant plus efficace qu'elle disposait d'instruments décisifs, à savoir la supériorité économique et intellectuelle.

Un contre-coup d'Etat, mené par les officiers du Nord, avec à leur tête le colonel Gowon, allait défaire l'expérience et la domination tentées par les officiers Ibo. S'agissait-il purement et simplement d'une confrontation entre groupes opposés et concurrents par armée interposée ? Celle-ci ne fonctionnait-elle que comme simple expression sociale ?

Comparativement au gouvernement Ironsi, le **gouvernement du général Gowon** pouvait faire figure d'une armée ayant développé l'image et le rôle d'une organisation à caractère national. Cet aspect n'avait pas le caractère d'une donnée automatique, mais il s'était développé progressivement et surtout objectivement. Les mesures prises et, d'une façon générale, la politique qui s'en dégageait, avaient permis de susciter et d'entretenir objectivement les conditions d'un jeu politique consociatif futur.

Dans cette évolution, un événement est incontournable : **la sécession de l'Est et la guerre du Biafra** qui s'en suivit. Les faits en eux-mêmes montraient la longue durée du conflit (30 mois à partir de fin Mai 1967), le degré de violence atteint, les moyens mis en œuvre et les sacrifices consenties de part et

d'autre. Il s'agissait clairement, dans ce cas, d'un enjeu capital. L'enjeu de la domination et de la contre-dominance entre groupes importants est celui qui apparaissait le plus clairement. Dans ce cas, les conditions d'une démocratie consociative se trouvaient contrariées et dénaturées : le pluralisme social devient, en effet, conflictuel ; les élites elles-mêmes, canaux de négociation et de consensus, s'affaiblissent et s'effacent, supplantées qu'elles étaient par les officiers d'une armée nigériane qui était alors loin d'être homogène et organisée.

Ainsi, la guerre du Biafra pouvait être l'expression d'une opposition meurtrière entre deux puissants groupes du Nigéria : les Haussas du Nord et Ibos de l'Est, qui ne semblaient avoir de projet que l'institution aussi garantie et aussi efficace que possible de la domination des leurs, jusque dans la sécession même.

Placée, cependant, au-delà des faits eux-mêmes, la guerre de sécession pouvait livrer une autre signification. Il est ainsi significatif de reliver que des deux côtés des protagonistes, la "pureté" ethnique n'était pas assurée : ni l'armée conduite par le général Gowon n'était entièrement nordiste - certains groupes minoritaires du centre y étaient représentés - ni la région Est n'était exclusivement Ibo : le général Ojukwu "s'est lancé dans l'aventure de "l'indépendance" ... en oubliant sans doute un peu vite que le Biafra comprenait, à côté de huit millions d'Ibo, cinq millions et demi de non-Ibo (Ijau, Ibibio, Ekoï etc...) qui avaient déjà... envisagé de fonder un Etat séparé pour échapper à l'impérialisme Ibo". (17). La guerre du Biafra aboutissait donc à occulter l'expression du pluralisme et en même temps à la fausser puisque des groupes se trouvaient "représentés" par les porte-parole d'un autre qui était dominant d'une manière ou d'une autre. Cette appréciation s'appliquait d'une façon directe et réelle au groupe et à ses éléments armés qui poursuivaient la sécession de "leur" région. Quant à l'armée du général Gowon, elle agissait plutôt en qualité d'armée fédérale et, à ce titre, en combattant les Ibos et la sécession, elle assurait, en principe, la libération des groupes plus ou moins minoritaires au sein de la région Est.

La non pureté ethnique comme caractéristique de la guerre du Biafra ainsi que l'action de l'armée nigériane contre la sécession trouvaient donc davantage leur signification dans le cadre de la décision prise, dès le départ, par le gouvernement Gowon concernant la restitution du fédéralisme et la volonté de continuer à l'aménager. Ce fut d'abord le retour aux quatre régions fédérées puis, quelques mois plus tard (en Mars 1967), la division des quatre régions en douze Etats. Cette mesure constituait, jusqu'à un certain point, un retour au vœu

(17) - M. CORNEVIN : Histoire de l'Afrique contemporaine - De la décolonisation à nos jours - Payot, 1972, p.357.

exprimé par les élites politiques nigérianes dès avant l'indépendance : "une constitution fédérale est la seule qui convienne au Nigéria", disaient-ils, en ambitionnant même une constitution qui peut aller jusqu'à envisager un tracé d'Etats fédérés basé sur des critères ethniques (18).

Le fédéralisme est, bien entendu, expressif du pluralisme, jusqu'à quel point, cependant, l'avait été celui établi par le général Gowon ? On pouvait soupçonner, jusqu'à un certain point, chez le général Gowon, le désir de prendre une décision spectaculaire pour maîtriser le contexte de l'époque (le legs instable et explosif du général Ironsi) ; mais une telle appréciation ne pouvait concerner que la création elle-même des douze Etats. Qu'en était-il plutôt de la signification et de l'entretien d'une telle création ? C'est dans une telle optique qu'on peut juger de la préparation par la dynamique fédérale d'une démocratie consociative.

Il est possible de formuler une appréciation relevant l'hésitation du gouvernement Gowon entre le centrifuge et le centripète. Le général avait voulu sans doute trouver le compromis entre les deux dimensions en rétablissant d'abord la forme fédérale puis en portant le nombre des Etats à douze. Son attitude ne fut pas tout à fait claire par la suite. La création des Etat allait être génératrice de demandes centrifuges : désir d'Etats communautairement concentrés. En témoigne cette réaction : "Nous trouvons détestable de continuer à coexister avec un groupe ethnique dans notre présent Etat" (19). Le général Gowon honorera alors un double langage : il fut partisan du slogan sous lequel avait été conduite la guerre contre la sécession, "One Nigéria" ; mais, au même moment, il fut enclin à donner satisfaction à l'"ethnie statism", en vue de se conformer aux aspirations des population (20). A cet égard, il est possible de noter que sur le plan de la pure opportunité, le général Gowon pouvait bien estimer que l'intérêt de sa petite ethnie - Angas, une petite ethnies du centre Nord-résidait dans l'existence d'un Etat fédéral (21) ; mais ceci n'empêche pas de considérer que la restitution du fédéralisme constitua bien un desserement de l'étau sur l'expression du pluralisme, surtout quand le passage fut opéré à douze Etats. Par le moyen du système fédéral, le rapport devient organisé entre ethnies fortes et ethnies faibles. D'une manière significative, les secondes furent

(18) - AWOLOWO et AZIKIWE, futurs dirigeants nigériens cités par P.F. GONIDEC, l'Etat africain, précité, p.160-161.

(19) - Cité par Sam ALUKO : "Nigeria : the issue of states", Africa, n°44, Avril 1975, p.21 (Enquête sur les demandes des Etats au lendemain de la guerre de Sécession).

(20) - P.E. OLLAWA : "The political and social setting of military government in Nigeria Problems of political instability revisited", Genève-Afrique, 15 (2), 1976, pp. 10-11.

(21) - F.A. SALOMONE : "Ethnicity and the nigerian civil war", l'Afrique et l'Asie Modernes, n° 111, 1976, p.10.

regroupées, les premières dispersées, de telle sorte à "empêcher la coïncidence entre l'appartenance ethnique et la constitution en une organisation administrative prise en charge par le goupe dominant " (22).

Tout en préparant objectivement les conditions d'un jeu politique consociatif, l'augmentation du nombre des Etats et l'activation du pluralisme qui s'en suivit, étaient en fait la concrétisation d'un quasi-consensus. A la conférence constitutionnelle ad-hoc, mise en place par le général Gowon quelques temps après sa prise du pouvoir, trois des quatre délégations régionales avaient, en effet, recommandé la création de plus d'Etats au Nigéria.

On peut adjoindre à la concrétisation de la recommandation de la conférence constitutionnelle, la volonté du pouvoir militaire de doter le pays d'un multipartisme à caractère national. Cette seconde recommandation qui pouvait davantage activer l'expression du pluralisme et, partant, préparer les conditions d'une démocratie consociative, ne fut pas appliquée. La volonté du général Gowon était restée au niveau de la pétition de principe : aucune réforme pouvant toucher les partis n'avait été entreprise. Il affirmait seulement qu'"il ne sera pas question de revenir aux partis simplement régionaux ou tribaux...", espérant l'articulation d'une idéologie nationale avec les objectifs et les buts de la société nigériane" (23). Autrement dit, dégager une idéologie nationale à partir de l'articulation par les élites des ambitions politiques des différents groupes ethniques, ce qui est au cœur d'une démocratie consociative.

Le pluralisme qui est à la base du jeu politique nigérian et de son évolution n'est pas, bien entendu, **uniquement et purement ethnique**. La diversité de la société nigériane, les soubresauts de son évolution politique et économique, font qu'il y a un **pluralisme socio-économique** qui intervient d'une façon assez décisive dans la configuration et la construction politique nigériane. Ceci a été déjà entrevu et souligné à travers la description, jusqu'à l'avènement du gouvernement Gowon, du jeu de domination qui apparaissait entre les groupes et leurs partis, et spécialement dans le problème Ibo et ses profondes répercussions. A partir de l'avènement du général Gowon, on peut, cependant, estimer que le pluralisme socio-économique connaîtra un développement et une activation appréciables. L'équipe Gowon a, en effet, bénéficié de l'atout extraordinaire que représentait le développement inattendu des ressources pétrolières. Le pactole qui irriguait le trésor fédéral renforçait considérablement le pouvoir fédéral. De fait, les années qui suivirent la fin

(22) - D.G. LAVROFF : "Dans la voie de l'unité nationale. Divisions ethniques, fédéralisme et construction nationale", le Monde Diplomatique, Déc., 1973, p.27

(23) - Cité par R.A. AKINDELE et S.N. VARMA : "The problem and prospect of national parties in Nigeria", African Review, (Dar Essalam), vol.4, n°3, 1974, p. 381.

de la guerre civile furent marquées par une évolution remarquable de l'économie largement imputable à la redistribution des ressources soit par le moyen des contributions fédérales aux budgets des Etats, soit par le financement de projets d'équipements ou d'industries dans le cadre de la planification économique.

Ajouter à cela les mesures de nigérianisation qui avaient intensifié la dynamique de l'évolution socio-économique. Dès lors, la révolution économique due au boom pétrolier ainsi que l'ordre que faisaient régner les militaires (le gouvernement de Gowon ayant duré de 66 à 75), avaient favorisé une véritable structuration socio-économique : bourgeoisie d'affaires, bureaucratie, salariés, prolétariat vont se superposer à la masse paysanne (24).

Ces données perturbent-elles le processus de la construction politique consociative nigériane ? Il ne s'impose pas, bien entendu, d'envisager la démocratie consociative comme un tête à tête entre représentants purs de groupes ethniques purs. La différenciation entre groupes de base ainsi que la représentation de ces groupes ne sont pas perturbées mais plutôt enrichies par l'intervention des dimensions de la stratification socio-économique moderne. Il y aurait perturbation, et même exclusion, si la référence à ces groupes de base disparaît, si ces groupes n'ont plus aucun impact sur la dynamique politique (et économique) et si toute allégeance à leur égard n'est plus exprimée. Dans la société nigériane, tout au contraire, ces éléments restent et continuent à s'exprimer soit directement, soit indirectement.

Ainsi, dans la décision du général Gowon de reporter le retour à une vie politique civile, on peut voir l'impact de ces éléments en liaison avec le problème de la répartition des revenus pétroliers. Le spectacle du "gaspillage" qui profitait surtout au Sud réveilla les vieux ressentiments du Nord. De nouveau, les Etats démunis de pétrole eurent le sentiment d'être dévalorisés dans le partage des revenus pétroliers répartis suivant des critères complexes mais dans lesquels le chiffre de la population entrait pour une grande part. Le général Gowon décida de procéder à un recensement en prenant toutes les précautions afin que les résultats ne puissent pas être contestés. Le recensement qui eut lieu en Novembre 1974, fit apparaître un chiffre de population plus important que prévu (70 millions d'habitants) et surtout une augmentation très importante du nombre des nordistes. Ce dernier fait aurait impliqué une modification substantielle des allocations pétrolières. Ces conclusions ne pouvaient naturellement qu'irriter le Sud (25).

(24) - . Voir une description claire et assez chiffrée in NODINOT, op. cit. pp.37-40.

(25) - La décision de reporter le retour à un gouvernement civil fut annoncée en Octobre 1974 : le général Gowon avait donc anticipé sur la crise de fièvre politique que pourrait fort susciter le recensement et ses conséquences.

Lorsque le général quitta le pouvoir, renversé en Juiller 1975, il le fit, donc, dans un contexte où s'imbriquaient, à la fois, dynamique ethnique et dynamique socio-économique. Il le fit même, très étroitement, en relation avec des mouvements de caractère socio-économique évident : inflation, chômage, grèves, surtout en Février 1975, des ouvriers, des salariés et des étudiants.

La nouvelle équipe, menée par le général Murtala Mohammed, devait, bien entendu, donner réponses aux attentes immédiates, mais, pour le long terme, elle devait, nécessairement, penser la construction politique du Nigéria (ainsi que son développement économique) en fonction de l'inévitable carte sociologique et régionale du pays.

- II -

La fédéralisation - restitution de la fédération et création de nouveaux Etats fédérés- fut la principale mesure de préparation d'une démocratie consociative prise par le général Gowon. Il n'avait pas pu, cependant, trancher l'importante question du multipartisme et de la restitution du pouvoir aux élites politiques civiles.

Non seulement cette question sera résolue par le **gouvernement des généraux Murtala et Obasanjo** (26), mais on verra ce gouvernement revenir à la charge sur la fédéralisation, en portant le nombre des Etats à dix neuf, et attaquer de front la question constitutionnelle, en supervisant l'aménagement des institutions qu'il faut pour une société plurale.

Un texte constitutionnel sera le réceptacle de ces différentes décisions politiques. Au même moment, les différentes forces politiques seront, en tant qu'élites représentatives des groupes de base, mises à contribution, donnant, ainsi, leur accord, dans un mouvement de compromis général, à la nouvelle donne politique.

De 1975 à 1979 se construira, ainsi, un édifice politique consociatif dont la dynamique de mise en place s'exprimera à travers :

- une équipe militaire qui va agir, en tant qu'acteur décisif, comme organisation de discipline et de régulation politique ;
- une préoccupation qui sera celle de constitutionnaliser un consensus politique et institutionnel et qui sera pour les élites politiques l'occasion, à la

(26) - Il s'agit, bien entendu, de deux gouvernements successifs mais la continuité dans l'action des deux généraux (Murtala : Juillet 75-Février 76 ; Obasanjo : Février 76 - Août 79) est tellement évidente qu'on peut parler d'un seul et même gouvernement.

fois, de se repêcher en tant qu'élites représentatives de leurs groupes de base, et de se donner le statut, mutuellement reconnu, de forces politiques nationales.

Les premières mesures prises par le général Murtala sont plus ou moins symboliques : distribution des recettes pétrolières sur la base du premier recensement de 1963 au lieu et place du dernier, effectué en 1970, création de sept nouveaux Etats et déplacement de la capitale au centre du pays. C'est, en somme, assez clair pour exprimer la volonté de la nouvelle équipe militaire de susciter un équilibre entre les composantes du pays et le consensus, entre ces dernières, pour l'accepter et l'entretenir.

Le symbolique a, cependant, à être soutenu par le concret. La création d'Etats supplémentaires, notamment, est, d'ailleurs, une mesure audacieuse qui ne peut reposer sur la seule capacité dissuasive afférente à la nature militaire du gouvernement en place. Etant une mesure qui fait éclater, davantage, le pluralisme de la société nigériane, elle exige de permettre l'expression politique des identités et des volontés qui le composent et de trouver le compromis adéquat entre ces dernières.

Ces préoccupations se trouvent traduites dans le **programme** que trace le général Murtala en vue du retour au pouvoir civil et qui se décompose en quatre étapes :

- 1- **Nomination d'un Comité Consultatif de rédaction d'une nouvelle constitution ;**
- 2- **Réaménagement des gouvernements locaux et organisation d'élections locales pour la désignation des représentants à l'Assemblée Constituante qui approuva le projet définitif de la constitution en Octobre 1978 ;**
- 3- **Autorisation des partis politiques en vue de la préparation des élections fédérales et dans les Etats-membres ;**
- 4- **Tenue des élections dans un délai d'une année à compter de 1978 (27).**

La composition de l'Assemblée constituante ainsi que la levée ultérieure de l'interdiction des partis politiques peuvent être relevées comme exprimant l'intention de dégager un consensus et comme révélant les acteurs et destinataires de ce consensus.

(27) - Africa Contemporary Record, 1975-76, p.B.789.

Mais, peut-être caractéristique nigériane à cause de la nature du régime militaire, les contours du consensus se trouvent fixés dès le départ. Le général Murtala donne, en effet, ses diées constitutionnelles qui devront charpenter la nouvelle constitution. Il s'agit notamment de : (28)

- Prévoir une élection du Président et du Vice-Président investis de façon à refléter le caractère fédéral du pays ;
- Prévoir également une composition du gouvernement qui tient compte du caractère fédéral du Nigéria ;
- Prévoir l'existence d'une opposition stérile au gouvernement central ;
- Garantir l'indépendance de la Justice ;
- Ecarter toute option de philosophie politique ou d'idéologie

Il est significatif de lier ces "volontés" des militaires nigériens à leur promesse ferme de se retirer du pouvoir une fois le processus de mise en place des institutions constitutionnelles complètement achevé. Or, mener ce processus jusqu'à son terme suppose fortement que se dégage entre les groupes en présence un consensus de caractère national, à la fois pour la conception et la mise en place des institutions d'abord, pour leur gestion post-militaire, ensuite. Pour cette raison, on peut estimer comme qualitatif et décisif le rôle qui sera joué par les militaires nigériens, et considérer que leur retrait (qui aura lieu effectivement) constituera plutôt un désengagement. A la différence du retrait qui peut être considéré comme surtout une opération de désistement, le désengagement se présente comme un véritable processus politique lié, chez les militaires, à de véritables préoccupations politiques d'ordre général (29). Dans ce sens, le désengagement, conséquence d'une expérience du pouvoir chez les militaires, prend le caractère d'une renonciation à une situation d'exception en vue de l'établissement progressif d'une "démocratie militaire", sous la forme d'"une situation normalisée, institutionnalisée..." (30).

(28) - Ibid

(29) - A l'observation, le retrait constitue le cas général des régimes militaires africains qui ont regagné leurs casernes. Des cas "concurrents" du cas nigérien peuvent être cités : celui de l'ex-Haute Volta du général Lamizana en 1974 puis en 1978 (constitution, élections), celui du Ghana en 1980 (pouvoir remis au Dr. HILLA LIMANN par le Lt RAWLINGS). Mais les deux cas n'ont pas, à notre sens, la "perfection" du désengagement nigérien de 1975-79. (Dans le cas du Ghana, par ex., le gouvernement du général AKUFFO a été écarté par le Lt. RAWLINGS et quand il a remis (provisoirement) le pouvoir au Dr. LIMANN en 1980, il a fait table rase des projets de Charte Nationale et de Gouvernement d'Union Nationale élaborés par ses prédécesseurs, le général Acheampong surtout, et le général AKUFFO).

(30) - J. AUDIBERT : "Vers l'instauration d'une "démocratie militaire, A.T.M., IV, 1977-78, p.132.

Ce qui donne davantage de relief à cette volonté, c'est le caractère de simple parenthèse donné à ce qui constitua une sérieuse menace au processus de désengagement et de constitution du consensus national. En effet, dès les premiers mois du processus, une tentative de prise du pouvoir par de jeunes officiers débouche sur la mort du général Murtala et sur la très vive réaction de son successeur, le général Obasanjo, qui passe outre l'événement et poursuit résolument la construction politique entamée par son prédécesseur.

Deux institutions vont être chargées de mettre en forme cette construction politique : le **comité de Rédaction de la Constitution** (Constitution Drafting Committee) et l'**Assemblée Constituante** (Constituent Assembly). Les deux institutions ne sont pas importantes uniquement par le travail qu'elles vont élaborer, mais aussi par la composition qu'elles vont avoir. Chargées de présenter un projet d'équilibre et de compromis, elles doivent elles-mêmes refléter ce caractère. La composition des deux institutions est conçue, en somme, de telle sorte qu'un idéal se trouve concrétisé : celui de voir la classe politique elle-même, dans ses différentes composantes, mettre en forme un consensus constitutionnel, prélude à un consensus politique.

Le comité comprend une cinquantaine de membres dont une partie est représentative des Etats, à raison de deux représentants par Etat. Il est possible de parler d'un prolongement de cette représentation par une autre plus large et plus dynamique : l'avant-projet du comité a été, en effet, soumis au plus large débat public possible, à travers les médias, dans les universités et au niveau des gouvernements locaux, antérieurement à sa transmission, pour examen, à l'Assemblée Constituante.

C'est cependant, la composition de cette dernière qui peut être considérée de caractère "stratégique" du point de vue de l'équilibre et du compromis escomptés pour la construction politico-constitutionnelle projetée ; car c'est elle, en principe, qui est chargée d'élaborer définitivement les nouvelles institutions du Nigéria. Dès lors, le problème de la composition de l'Assemblée est plus que technique : il est à la mesure de l'enjeu d'un Etat-Nation en construction.

Les grandes lignes d'établissement de l'Assemblée sont fixées par le général Obasanjo lui-même dans un message à la Nation, le 1er Octobre 1976 (31). La composition est faite de deux catégories de membres : deux cent trois membres sont choisis dans des circonscriptions électorales au sein des Etats. Chacun des dix neuf Etats a d'abord cinq élus et le reste des sièges est pourvu par une répartition en fonction de la population, sur la base du recensement de 1963.

(31) - Africa Contemporary Record, 1976-77, B665.

L'élection elle-même est faite par les conseils de gouvernement locaux érigés en collèges électoraux. En plus de ces membres élus et qui sont les plus nombreux, le Conseil Militaire Suprême désigne vingt membres dont la caractéristique est de représenter l'opinion publique nigériane, il s'agit de la représentation du monde du travail, du commerce et de l'industrie, de la presse, de l'éducation, des étudiants, des femmes, des services publics et des autorités traditionnelles (32).

La nature et l'accomplissement de la composition de l'assemblée reposent, en somme, sur le souci de ne pas produire une rupture brutale avec le passé, et il est possible de considérer le scrutin indirect comme une garantie dans ce sens. On peut parler d'un compromis entre la classe politique d'avant 1966 et celle d'après (33).

On peut noter comme très significatif l'octroi aux membres de l'Assemblée Constituante d'une immunité de type parlementaire. (34) Leur permettre de travailler dans une atmosphère de liberté et de confiance peut être considéré de nature à garantir la crédibilité et l'authenticité du consensus à dégager (35).

Les deux institutions -le Comité et l'Assemblée- ont travaillé pendant deux périodes équivalentes, respectivement de septembre 1975 à Septembre 1976 et d'Octobre 1977 à Octobre 1978. Le Comité de rédaction a pu soumettre au gouvernement militaire fédéral, un avant-projet de constitution articulé en 10 chapitres et 212 articles. Soumis à l'opinion publique, il a fait l'objet d'un vif débat national (36). Mais, antérieurement à celui-ci, il importe de relever le refus de sept des cinquante membres du Comité de signer l'avant-projet (37). Pourtant, l'avant-projet sera adopté, sans grandes modifications, par l'Assemblée Constituante, comme "Civil Rule" pour la fédération nigériane.

Comment en analyser le contenu comme construction démocratique consociative nigériane ? La démocratie consociative est, au fond, une expression idéologique. Mais la conception nigériane se veut a-idéologique ou,

(32) - West Africa, 19 Septembre 1977, p.1953.

(33) - Ceci peut être vu dans les anciens ministres et hauts fonctionnaires élus et les personnalités désignées, voir Ibid. et également Jeune Afrique, n°925, 27-9-77, "Nigéria à la recherche d'hommes nouveaux".

(34) - West Africa, 31 October 1977, p.2222 ("Nigeria's Immunity for Assembly Men")

(35) - Ainsi, on peut relever que cette immunité, au delà de la protection contre les poursuites pour les opinions émises lors des débats, prévoit qu'en cas de crime commis en dehors de l'enceinte de l'Assemblée Hall, le membre ne peut être poursuivi qu'après la troisième lecture du projet de constitution qui est la dernière et précède l'adoption définitive.

(36) - Africa Contemporary Record, 1976-1977, B663 ("The constitution Debate")

(37) - Idem : Relever, notamment, l'opinion exprimée par le chef du département de sociologie de l'Université Ahmadou Bello et membre du Comité, selon laquelle la plupart des propositions constituent un "billet de passage au fascisme"

au moins, en retrait par rapport aux choix idéologiques très prononcés. Dès le départ, ce souci s'est exprimé dans les idées constitutionnelles du général Murtala qui a tenu à recommander de ne fonder la future constitution sur aucune option de philosophie politique ou d'idéologie (38). Le Comité de Rédaction en a tenu compte, ainsi que, par la suite, l'Assemblée constituante, d'une manière assez ambiguë, cependant. Ainsi, tout en admettant que l'idéologie la plus acceptée par la majorité des Nigériens est "celle du socialisme dans le cadre d'une démocratie participative", le Comité s'est contenté de recommander un ensemble de "directives" et "d'objectifs constitutionnels" de nature à guider fermement les institutions de la République (39) : le bien-être du peuple comme objectif prioritaire du gouvernement, la participation qui doit se faire par référendum ou par le biais des élections ; les idéaux de liberté, d'égalité et de justice comme fondements de l'ordre social ; la paix, l'Unité et le Progrès comme devises de la République (40).

Faut-il conclure à l'inexistence d'une véritable idéologie et, partant, à l'absence d'un véritable consensus idéologique ? Ou bien faut-il admettre l'existence d'un minimum idéologique et conclure, en conséquence, à l'existence d'un simple consensus idéologique minimal ? Il importe de ne donner, ici, à ces questions qu'un sens chronologique, exploratoire et pré-analytique ; en d'autres termes, l'interrogation est posée de façon concomitante avec l'établissement et l'adoption de la nouvelle constitution prônée par les militaires. A partir de là, l'idée est que toute constitution repose sur une idéologie qui, si elle n'est pas explicite et fortement prononcée, est implicite et non moins présente. Aussi, et de manière adéquate, les interrogations peuvent devenir les suivantes : s'agit-il d'une idéologie intériorisée par les différentes forces politiques représentatives, ou bien ne s'agit-il que d'une acceptation d'opportunisme, en prévision de la restitution du pouvoir par les militaires aux élites politiques ? Mais aussi, et en relation étroite avec l'interrogation posée, quel sera le degré d'adaptabilité ou de non adaptabilité d'une idéologie "en constitution" à un milieu social plural et fortement contrasté ?

A ce prix, le contenu constitutionnel, ou plutôt le sens de ce contenu, revêt une importance primordiale. Il est, à la fois, négation d'une situation de non

(38) - Voir note 28 supra et données correspondantes

(39) - Reports of the Constitution Drafting Committee, (1976), Vol.II, pp.35 à 39 (Federal Ministry of Information).

(40) - Les quatre groupes de principes seront repris et reformulés dans la constitution respectivement dans les articles : 14-2b, 14-2c, 17 (1+2+3), 15-1. La constitution ajoute dans son article 22 ce qu'elle appelle l'ethnique nationale faite de "Discipline, Self-reliance and Patriotism", qui conclut un corps d'objectifs plus précis comme, notamment, les objectifs économiques (art.16 divisé en 4 alinéas et 12 sous-alinéas).

consensus, antérieure à son élaboration, et expression d'un consensus devenu "autonome" et "irréversible" à travers le statut du texte écrit et solennel.

Celui-ci tourne autour d'une préoccupation majeure : les institutions politiques qu'il faut à une société éclatée en groupes à la fois antinomiques et concurrents. Dans ce sens, le compromis s'est concentré sur deux objectifs fondamentaux : un objectif qui prend l'allure d'une institutionnalisation de l'Etat, et un autre qui vise à une régulation institutionnalisée du jeu politique multipartisan.

En ce qui concerne l'institutionnalisation de l'Etat, le motif du compromis peut être résumé de la façon suivante : asseoir une autorité nationale et incontestée dans un Nigéria hétérogène et contestatrice. Ce motif peut être analysé à travers deux indicateurs de haute signification du point de vue de la démocratie consociative nigériane : la structure fédérale et le président fédéral.

L'enjeu de la **Structure fédérale** apparaît dès le départ dans les orientations données au Comité de rédaction. Dans ces orientations, l'une des expressions-clé utilisées par le général Murtala, est celle de "caractère fédéral" du Nigéria. Le président du Comité rapporte que cette expression devient largement acceptée au cours des débats (41). Quelle signification peut en être déduite ? Dans le contexte immédiat de l'élaboration constitutionnelle au moins, il est possible d'y voir la volonté de toutes les parties-militaires et forces politiques-d'institutionnaliser, c'est à dire de rendre maîtrisable le fédéralisme comme forme et contenu de l'Etat nigérian. Cette exigence passe, cependant, par le compromis sur la construction de deux équilibres complémentaires, absolument déterminants pour la stabilisation de la construction nationale nigériane : un équilibre entre le centripède -l'Etat fédéral central- et le centrifuge -les Etats de la fédération, d'une part ; un équilibre entre ces derniers eux-mêmes, d'autre part.

Le premier équilibre apparaît clairement dans deux alinéas successifs de l'article 8 de l'avant projet du Comité sur les objectifs fondamentaux. Ainsi, on peut lire dans le second alinéa : "The composition of the Federal Government or any of its agencies and the conduct of their affairs shall be carried out in such a manner as to recognize the federal character of Nigeria and the need to promote national Unity and to command national loyalty. Accordingly, the predominance in that government or in its agencies of persons from a few states, or from a few ethnic or other sectional group shall be avoided" (42).

Cette disposition marquée par une volonté manifeste d'équilibre est complétée, fort logiquement, au niveau des Etats fédérés ; l'alinéa suivant

(41) - Report of the C.D.C., 1976, vol. I, p.IX.

(42) - Ibid, p. 11.

dispose que "the composition of a government other than the Federal Government... and the conduct of (the) affairs shall be carried out in such a manner as to recognize the diversity of the peoples within their area of authority and the need to promote a sense of belonging and loyalty among all the peoples of Nigeria" .

La référence, dans les deux alinéas successifs, au gouvernement fédéral puis aux gouvernements fédérés montre qu'il s'agit bien d'un aménagement à caractère juridique et politique de l'équilibre. Mais au delà de la lettre de l'équilibre, il s'agit, également, pour les parties concernées, de promouvoir un sentiment et un esprit d'équilibre. On parle, ainsi, du "désir" des citoyens d'être loyaux envers l'unité nationale, ainsi que de "l'enrichissement" qu'apportent les "diversités d'origine ethnique, de culture, de langue et de religion" (43) à la République Fédérale du Nigéria.

S'agissant de l'équilibre entre les Etats, il est facile de relever certaines données d'évidence. Il en est ainsi, par exemple, du sénat composé, sur la base de l'égalité entre les dix neuf Etats, de quatre vingt quinze membres. En elle-même, la représentation de chaque Etat par cinq sénateurs peut être vue comme une participation optimale des élites représentatives des différents groupes, même minoritaires, à l'élaboration et au fonctionnement de la jeune démocratie nigériane.

Mais, en dehors de cet aspect, l'égale représentation des Etats au Sénat ne peut dissimuler la complexité du problème de l'équilibre entre les Etats nigériens. Une question particulière, déjà évoquée, est très révélatrice de ce problème ; c'est celle du recensement démographique. L'histoire des recensements au Nigéria fut très tumultueuse en raison de son caractère plus politique que technique. "Au Nigéria, a-t-on pu écrire, le recensement constitue un enjeu qui lui donne une dimension autre qu'instrumentale" (44). Qu'est-ce-à dire dans l'optique de la présente analyse ? Concrètement, les recensements entrepris avant les gouvernements Murtala et Obasanjo, ceux en l'occurrence de 1963 et de 1974, furent révélateurs des inégalités et des contradictions entre les Etats, leurs régions et leurs ethnies, par le biais du poids démographique. Le Nord apparaît toujours favori. Sur quelle base, alors, tenir des élections institutionnalisantes, en l'occurrence celles prévues pour l'été 1979 ? Pour préserver la forme fédérale, et en vue de favoriser sa dynamique démocratique, le moyen démographique, trop parlant sur le plan ethnique, est contourné pour une solution de compromis:

(43) - Ibid, p. 86 - L'ensemble des dispositions citées furent reprises dans le texte définitif de la constitution promulguée en Septembre 1978 (dans les articles 14-3, 14-4 et 277).

(44) - Yves A. FAURE : "Les élections nigérianes de 1979", Année Africaine, Pedone, 1980, p.53.

"Il est procédé à l'enregistrement des seuls électeurs (pour) que les résultats n'(apparaissent) que très discrètement ventilés par unités ethniques et par divisions étatiques" (45).

Comment apprécier, en définitive, l'équilibre recherché absolument entre les différentes composantes de la fédération nigériane : Etat central, Etats membres et groupes sous-jacents ? Il a pu être estimé, dans le commentaire du développement du constitutionnalisme africain, que "les régimes militaires (africains) ont souvent contribué au passage du relativisme au réalisme" (46). Fait partie de ce réalisme, l'acceptation et l'intégration, dans les constitutions, des diversités niées par les prédécesseurs au nom de la fiction juridique de l'Etat unitaire.

Dans le cas du Nigéria, tout particulièrement, il ne peut être fondé d'y voir uniquement la volonté de l'Etat ; la dynamique de la société politique et de la société tout court y est décisive. La négociation, le compromis, l'équilibre et le consensus apparaissent comme les passages obligés vers l'objectif de l'Etat national et stable. Bien plus, ces instruments constituent même la forme et le contenu du système politique lui-même.

Il est possible, certes, de considérer la reconnaissance des diversités comme relevant plus de la méthode que de l'objectif visé. Ainsi, quand on institutionnalise la forme fédérale, on institutionnalise l'Etat constructeur de la Nation. Logiquement, ceci se traduit par la suprématie de l'Etat fédéral sur les Etats fédérés en cas de contradiction entre leurs législations dans les domaines de compétences concurrentes (47). Les Etats se voient, même, imposer un certain nombre d'objectifs qui délimitent leur compétence, "de telle sorte que, quoique la compétence des Etats soit la règle, il n'est pas certain que l'équilibre se fasse à leur profit" (48).

Mais de telles appréciations ne relèvent, au fond que de la stricte analyse constitutionnelle et institutionnelle. La superposition entre Etat fédéral et Etat fédéré n'est que constitutionnelle, la négociation et le consensus sur les institutions créent plutôt entre les deux niveaux une continuité faite de répartition fonctionnelle des tâches et de représentation. La construction politique élaborée par le Comité et par l'Assemblée constituante est destinée à créer une structure fédérale gérée par des élites au nom de leurs groupes de base.

(45) - Ibid, p. 56.

(46) - G. CONAC : "Les constitutions des Etats d'Afrique et leur effectivité", in "Dynamique et finalités des droits africains", *Economica*, 1980, p.411.

(47) - Art. 99, Report of the C.D.C., op.cit.

(48) - S GIULY : "Le Nigéria, aujourd'hui et demain", *R.J.P.I.C.*, Avril-Juin 1979, p.221.

Le *président* de la fédération se voit élu en raison de son autorité dérivée de ce caractère consociatif. Les organes d'élaboration de la constitution (le Comité et l'Assemblée) ont été constitués au problème et, à travers ce compromis même de leur nomination (199). Ils ont tenu à entourer l'individu présidé quelle que paraisse de nature à un assentiment authentique consociatif. Celui-ci est ainsi le symbole des compromis à la fois constitutionnelle et politiques pour un statut conservatif du président.

Dès le départ, le général Murtala est obligé d'accepter l'adoption globale dans le sens d'un autre cours constitutionnel. Il a même déclaré que le fédéralisme est un fait accompli et durable. Il a même dit qu'il soit le référentiel pour le Niger (150).

En fait, la proposition de fédéralisme est un fait accompli en raison de la participation de tous les groupes ethniques et religieux de tous les États fédérés. Les sous-développés ont été représentés par une assemblée nationale formée par une représentation égale de tous les États fédérés sans tenir compte de la population.

La unité régionale a été maintenue et le fédéralisme a été accepté sans aucune réserve. Les sous-développés ont été représentés par une assemblée nationale formée par une représentation égale de tous les États fédérés sans tenir compte de la population.

En fait, la proposition de fédéralisme est un fait accompli en raison de la participation de tous les groupes ethniques et religieux de tous les États fédérés. Les sous-développés ont été représentés par une assemblée nationale formée par une représentation égale de tous les États fédérés sans tenir compte de la population.

(149) Le Comité a été nommé par le président de la République, le général Murtala Muhammed, le 12 mai 1979. Il a été composé de membres de tous les États fédérés et de tous les groupes ethniques et religieux.

(150) Murtala Muhammed, *Discours prononcés par le général Murtala Muhammed*, vol. 1, p. 150.

(151) Murtala Muhammed, *Discours prononcés par le général Murtala Muhammed*, vol. 1, p. 151.

(152) Murtala Muhammed, *Discours prononcés par le général Murtala Muhammed*, vol. 1, p. 152.

(153) Murtala Muhammed, *Discours prononcés par le général Murtala Muhammed*, vol. 1, p. 153.

(154) Murtala Muhammed, *Discours prononcés par le général Murtala Muhammed*, vol. 1, p. 154.

rejeta ce système et proposa des méthodes plus "nationalisantes" qui ont trouvé leur place dans le texte définitif de la constitution.

Ainsi, l'ensemble du pays est constitutif d'une seule circonscription (art.124-4). Le candidat déclaré élu doit avoir non seulement le plus grand nombre de voix, mais aussi recueillir au moins 25% des suffrages dans, au moins, deux tiers des dix neuf Etats, c'est à dire treize Etats (art. 126-2).

Au-delà de l'élection, il y a l'exercice des pouvoirs présidentiels. Le Président doit (art.157) prendre en considération le "caractère fédéral du Nigéria" et la nécessité de promouvoir l'unité nationale. Lorsqu'il nomme les ministres, il doit nécessairement se conformer à "l'objectif fondamental" de "caractère fédéral du Nigéria". Ainsi, il devra désigner, au moins, un ministre de chaque Etat, qui doit être un ressortissant de cet Etat. Cette limitation par le caractère fédéral ne s'impose pas dans le cas de nominations à certains corps de l'Exécutif comme la Commission Fédérale du Civil Service ; la Commission Fédérale Judiciaire, le Conseil National de Défense et le Conseil National de Sécurité. Quant il procède, cependant, à des désignations à certains postes dans le Public Service, il doit avoir à l'esprit le caractère fédéral de l'Etat et la nécessité de promouvoir l'unité nationale (art. 157). Il s'agit, à titre d'exemples, du Secrétaire du gouvernement fédéral, du président du Civil Service, des Ambassadeurs, ainsi que de n'importe quelle fonction au niveau du personnel particulier de la présidence (art.157). Le Président se voit ainsi doté, comme conséquence d'un compromis négocié, de possibilités à la fois avantageuses et contraignantes en vue d'être la "figure nationale" qu'il faut. Il reste qu'il doit y avoir, en face de lui, un jeu politique adapté.

La question concerne directement le **multipartisme nigérian et sa régulation conformément au caractère fédéral de l'Etat**. En prévision de la levée d'interdiction des partis politiques et, donc, de la réanimation d'une vie politique pluraliste, le prix exigé des états majors des partis à constituer ou à reconstituer a été celui de se doter d'un caractère "authentiquement" et "véritablement" national ? (54) Comment comprendre cette exigence du point de vue d'une construction politique qui ne s'établit, dans la précaution, que par négociation et consensus ? Serait-elle concevable dans sa signification première, à savoir comme une invitation aux partis à consommer une véritable rupture avec leurs bases ethniques et régionales ?

De ce point de vue, l'idéal constitutionnel ne peut avoir, tout au plus, que le caractère d'un objectif à très long terme. L'essentiel, donc, est que dans

(54) - Ibid., vol.I, p. XLIII.

l'immédiat, le déclaré constitutionnel est situé : dans le contexte nigérian, l'exigence de partis "authentiquement nationaux" se trouve lancée à des élites qui ont toujours intériorisé ou prétexté des intérêts de groupes ou de régions (55). L'invitation est, alors, de l'ordre de la dissuasion maximale visant à obtenir la moindre déviation par rapport à l'objectif du caractère national. Ceci est envisageable, surtout, si on se situe du point de vu de l'encadrement militaire du processus de constitutionnalisation. Si on prend en considération le déroulement du processus en lui-même, c'est à dire sa prise en charge et son animation par le cartel des élites nigérianes, il est possible de parler, plutôt, ou même à titre complémentaire, d'auto-invitation et d'auto-dissuasion. Négociation et compromis dans la constitutionnalisation de la construction politique envisagée font que l'exigence du caractère national pour les partis politiques revêt, objectivement, deux significations : c'est une idéologie au moins déclarée pour chaque parti qui se constitue ou se reconstitue ; c'est ensuite, la consécration du caractère national de chaque parti par l'acceptation et la reconnaissance mutuelle entre les différents partis. En revêtant le caractère du comportement adopté et pratiqué, ces éléments deviennent, alors, de nature à ouvrir la voie à une coexistence entre le social et le constitutionnel. Mais aussi, et préalablement, ces éléments donnent à voir l'importance des conditions exigées constitutionnellement pour attester du caractère national des partis, comme non pas intrinsèque, mais liée, à la fois existence et essence au contexte aménagé par le compromis négocié des forces en présence, avec l'appui dissuasif des militaires.

Les conditions posées se situent, tout logiquement, dans le cadre du système partisan qui s'impose. Dès le départ, en effet, le Comité a tenu à rejeter expressément le monopartisme ainsi que l'idée d'un système non partisan. La justification évidente et pertinente avancée est que "notre société est très hétérogène et la nécessité apparente de créer un Etat monopartisan ne nous semble pas une option viable. En outre, il est clair que peu de personnes accepteraient de se voir imposer un tel Etat. Pour que l'Etat monopartisan puisse exister, il faudrait, en effet, qu'il soit imposé par le régime militaire, ce qui serait en contradiction avec le but avoué de ce régime de développer un système démocratique ouvert" (56).

Les conditions en elles-mêmes (57) s'échelonnent du noyau dur aux conditions complémentaires. Il est exigé, notamment, des partis : d'avoir des

(55) - L'expression d'une idéologie nationale était plutôt professée ou ambitionnée par des partis dont la dimension ne leur permettait pas d'être les porte-parole d'intérêts de groupes distincts et importants. Voir par exemple, R.A. AKINDELE et S.N. VARMA : *op.cit.* pp. 383 et s.

(56) - Report of the C.D.C., vol. II, *op.cit.* p. 78.

(57) - *Ibid.*, pp. 78 et s. art. 202 de la constitution.

objectifs et des programmes conformes aux objectifs fondamentaux nationaux et de refléter une vue nationale ; d'opter pour une composition nationale en ayant les membres du Comité exécutif issus d'au moins les deux tiers des Etats de la fédération (58). D'autres conditions viennent en renfort : l'adhésion doit être ouverte à tous les citoyens ; les instances dirigeantes du parti doivent être localisées dans la capitale fédérale, transférée significativement au centre du pays ; l'appellation du parti doit être nationale et ne porter aucune étiquette ethnique ou religieuse.

La commission plénière donne son aval à ces propositions, mais elle apporte deux modifications : elle rejette les candidatures indépendantes aux élections dans la mesure où elles se passent du support d'un parti national ; elle ajoute au qualificatif national la condition pour le parti de pouvoir refléter le caractère fédéral du Nigéria. On peut estimer que dans la mesure où il est ajouté, le caractère fédéral ne peut être une simple précision du caractère national, mais l'exigence d'une capacité des partis de coordonner et de faire coexister les dimensions fédérale et locale.

Sur la base des considérations précédentes -données socio-politiques et exigences constitutionnelles- **quels sont les partis qui se constituent en prévision des élections ?** Du point de vue du nombre, la levée de l'interdiction des partis en 1978 va donner naissance à une prolifération des formations politiques : plus de cinquante partis se sont déclarés (59). Il est difficile dans ce cas, de parler d'une satisfaction au caractère national exigé par la constitution; il est même difficile d'admettre systématiquement une réelle représentation organisée de véritables intérêts locaux et régionaux, et donc d'une réelle aptitude à participer à la formation et au fonctionnement d'une démocratie consociative. Préparer et permettre une telle aptitude, on peut le voir comme l'une des fonctions d'une institution conçue dans le prolongement du comité de rédaction constitutionnel et de l'Assemblée constitutionnelle, la Commission Fédérale Electorale (LA FEDECO). Parmi les partis déclarés dépassant la cinquantaine, dix sept uniquement ont demandé l'enregistrement officiel, dont cinq seulement ont été certifiés comme répondant aux exigences posées (60). Sont-ils effectivement de caractère authentiquement national ?

En fait, la question n'a pas à être posée, puisqu'on a déjà dégagé, conformément au milieu socio-politique nigérian, que le caractère national ne peut être dû à l'exigence constitutionnelle stricto-sensu, mais à l'aménagement

(58) - La même règle des deux tiers des Etats est exigée, ce qui a été déjà souligné pour l'élection du Président.

(59) - FAURE, op. cit. p. 65.

(60) - Ibid.

de la coexistence entre le social et le constitutionnel. Les cinq partis reconnus sont donc ceux qui ont le plus satisfait aux exigences posées, mais en ayant capacité de le faire à partir de leur représentativité de base. Non seulement en nombre -le chiffre retenu est "raisonnable"- mais aussi en "qualité", les partis retenus se sont vus reconnaître l'aptitude à animer une démocratie consociative. On peut utilement ajouter, au regard de leur qualité d'élites représentatives, que celle-ci découle, contrairement à ce qui peut être retenu pour les partis éliminés, d'une tradition qui a pu bénéficier de la continuité. Les partis certifiés traduisent, plus ou moins la renaissance des vieilles formations politiques et des vieux leaders, bien que les unes et les autres ont été officiellement tenus à l'écart pendant toute la durée du régime militaire depuis 1966. Leur réapparition et leur reconstitution permet d'apprécier le régime militaire comme un régime de compromis qui aurait utilisé les éléments des formations officiellement interdites comme instrument informel d'exercice du pouvoir, sous la forme, surtout, d'un relais politique obligé entre le Centre et la périphérie. Le caractère de compromis, les militaires l'ont gardé et l'ont même activé lors de leur désengagement, ce qui a constitué une contrainte sur les formations politiques, candidates à la reconnaissance, en vue de compléter leur représentativité locale par une représentativité nationale.

Les cinq partis concernés sont le Nigerian People's Party (N.P.P.), le Great Nigerian People's Party (G.N.P.P.), le People's Redemption Party (P.R.P.), Le National Party of Nigeria (N.P.N.) et l'Unity Party of Nigeria (U.P.N.).

Le N.P.P. est dirigé par le Dr. AZIKIWE, ancien président du pays jusqu'à l'intervention des militaires. Héritier de l'ancien N.C.N.C. qui anima la vie politique dans l'Est du Nigéria jusqu'en 1965, il a essayé de se donner un minimum de mixité ethnique en ralliant dans ses rangs quelques éléments Yoruba.

Le G.N.P.P. est principalement implanté dans l'Etat du Borno au Nord. Mais il est né d'une scission du N.P.P. sous l'impulsion de son leader Wazini Ibrahim qui manifesta des ambitions présidentielles alimentées par une importante fortune personnelle.

Quant au P.R.P., il est dirigé par Amino Kano qui conduisait déjà le Northern Elements Progressive Union (N.E.P.U.). Celui-ci avait pu jouer une vive opposition au Northern People's Congress (N.P.C.) conservateur et dominant dans la région. Le P.R.P., dont le chef est de Kano, se déclare pour un changement social radical.

Le N.P.N., ayant à sa tête Shehu Shagari, n'est pas sans rappeler l'ancien N.P.C. Il est cependant à relever qu'un certain nombre de cadres du N.P.N. a pu être rallié de l'ancien mouvement Yoruba, Nigerian National Democratic

Party. S. Shagari. Haussa de Sekoto, a su étendre la représentativité de sa formation à des unités ethno-régionales multiples.

L'U.P.N. apparaît, avec à sa tête le chef Awolowo, comme la renaissance de l'ancien Action Group dirigé par la même personnalité. L'U.P.N. n'a pas rencontré de grandes difficultés à se procurer des candidats sur l'ensemble de la fédération, mais il ne peut cacher la contradiction entre les aspirations nationales et le fait qu'il est dirigé et financé principalement par des Yorubas et qu'il tire de ceux-ci l'essentiel de son soutien populaire (61).

Doit-on appliquer à ces formations le coup d'œil expert et sans appel des "observateurs privilégiés" qui les considèrent comme du "old wine in new bottles" ? (62). Ou faut-il plutôt, y voir, à cause de leur continuité - adaptation, les caractéristiques que dégagent la Palombara et Weiner dans la définition générale des partis politiques : la continuité de l'organisation ; l'implantation locale et nationale ; la recherche de l'exercice du pouvoir et la quête de soutiens populaires (63).

Autant la première appréciation serait trop statique, reposant sur l'idée d'absence d'évolution et de transformation, autant la seconde, qui est d'ordre théorique, serait trop dynamique, postulant des partis ayant atteint un degré supérieur d'institutionnalisation, d'agrégation moderne des intérêts et de rationalité de l'organisation.

Cette précaution ne pourrait-elle pas suggérer la recherche d'une moyenne d'évolution et de structuration des partis nigériens reconnus ?

En fait, et préalable à toute appréciation, il faut regarder directement, au moment des élections, première phase de test des principes de conduite, de gestion, de mesure, le fonctionnement lui-même du système politique, et voir les partis comme acteurs responsables.

Cinq élections ont été organisées de week-end en week-end, du 1^{er} juillet 1979 au 1^{er} octobre 1979, à savoir : les élections du sénat, de la chambre des représentants des chambres des députés, des gouverneurs et du président. Comme une répartition des sièges est prévue dans les États de chaque pays, les élections suivantes (64).

(61) - Nous nous sommes limités, pour les cinq pays, à l'essentiel qui intéresse la problématique de cette analyse. Pour complètement voir, à titre d'ex., R. JOSEPH, "Le BIRG, une formation politique africaine au Nigeria (1978-79)", *Politique Africaine*, 193, Sept. 1981, pp.295-305, et de "The Political Parties and Ideology in Nigeria", *Review of African Political Economy*, 111, 1977, pp.1-11.

(62) - On peut accompagner cette appréciation par une anecdote qui concerne le président de la République : "Ladies and gentlemen, délégués, I want to present to you the chamberd boy of the National Senate, I believe you pardon the N.P.P", relate pour HATWEDN, voir "The National Senate", *op.cit.*, p.62.

(63) - In *Political Parties and Political Development*, Princeton, 1966, pp.177.

(64) - Tableau composé à partir de données in *West Africa*, August, 27, 1979, et de FAUX, *op.cit.*

Elections	Parties	Sièges	Nb des Etats	%
Sénatoriales 95 sièges (7-7-79)	N.P.N.	36	12	37.8
	U.P.N.	28	7	29.4
	N.P.P.	16	4	16.8
	G.N.P.P.	8	3	8.4
	P.R.P.	7	2	7.3
Chambres des représentants- 449 sièges (14-7-79)	N.P.N.	168	16	37.4
	U.P.N.	111	9	24.7
	N.P.P.	78	9	17.4
	G.N.P.P.	43	6	9.6
	P.R.P.	49	2	10.9
Assemblées des Etats 1347 sièges (21-7-79)	N.P.N.	487	17	36.1
	U.P.N.	333	11	24.7
	N.P.P.	226	10	16.8
	G.N.P.P.	157	13	11.7
	P.R.P.	144	5	10.7
Gouvernorats 19 Etats (28-7-79)	N.P.N.	7	7	36.8
	U.P.N.	5	5	26.3
	N.P.P.	3	3	15.7
	G.N.P.P.	2	2	10.5
	P.R.P.	2	2	10.5
Présidentielles (11-8-79)	N.P.N.	1		33.8
	U.P.N.			29.2
	N.P.P.			16.7
	G.N.P.P.			10.0
	P.R.P.			10.3

Les remarques déductibles de ce tableau peuvent être notamment les suivantes : l'émergence d'un parti prépondérant qui obtient un succès à tous les scrutins et acquiert une audience nationale en gagnant, en particulier, l'élection présidentielle ; le succès plutôt local, au niveau des groupes représentés, des autres formations ; la nécessité de l'alliance pour le dégagement de majorités parlementaires.

Comparativement avec les élections sous la première république, l'identification des partis avec leur espace ethno-régional est considérablement plus faible.

Certains partis, et non pas seulement le N.P.N., ont montré une certaine capacité de gagner du terrain dans différentes régions du pays et ceci est de nature à marquer le début d'un système de parti dans une perspective nationale et fédérale (65).

Mais dans la mesure où les contraintes visant à doter les partis d'un caractère national, sont surtout de nature exogène et ne sont pas le résultat de la dynamique propre des formations politiques, on a vu celles-ci s'appuyer d'abord sur leur fief de base, lequel a constitué pour elles, en dernier lieu, le point le plus fort du succès obtenu. Ainsi, "le jeu de la concurrence des candidatures a par exemple fait répartir la représentation des intérêts du Nord sur le N.P.N., le P.R.P., le G.N.P.P et même le N.P.P. pour ce qui concerne l'Etat du Plateau ... Mais elle n'a pas interdit à l'U.P.N. de contrôler les positions de pouvoir de sa zone (Yoruba) et au N.P.P. de monopoliser les mandats Ibo, de même qu'elle n'a pas évité au P.R.P. et au G.N.P.P. de se confier dans leur bastion". (66)

Les élections ont donc montré une tendance, plus ou moins efficace, des partis à se doter de deux dimensions, nationale et locale et la légitimité de cette volonté, reconnue mutuellement entre les partis en lice.

Il faut mettre ici en exergue la manière dont a été tranchée l'élection définitive du candidat du N.P.N., Shehu Shagari, comme président de la fédération. Elle a montré l'intervention certaine d'une volonté politique dans le sens de faire produire aux règles posées dans le compromis leur dynamique maximale. Le régime électoral du mandat présidentiel prévoir, comme il a été déjà souligné, l'élection du candidat arrivé en tête (condition remplie par Shagari) et ayant obtenu plus de 25 % des suffrages dans les deux tiers des Etats (13 sur 19). Le leader du N.P.N. a obtenu beaucoup plus des 25 % dans 12

(65) - Claude S. PHILIPS : National Integration in the nigerian transition to civilian government. Paper presented at the twenty-third annual meeting of the African Studies Association, Philadelphia, Pennsylvania, October, p.21.

(66) - FAURE, op.cité, p.78.

Etats, mais seulement 19.94 % dans le treizième. Pourtant la FEDECO traduisant en cela la volonté politique du pouvoir militaire en place et plus fondamentalement, celle qui a présidé à l'élaboration de la constitution -n'hésite pas à proclamer S.Shagari comme président fédéral, non à l'encontre de la loi constitutionnelle, mais selon une interprétation adaptée à son contexte socio-politique. La non proclamation de Shagari aurait relancé le candidat arrivé en seconde position, le chef Awolowo leader et candidat de l'U.P.N., alors qu'il n'a remporté plus de 25 % que dans six Etats seulement, ce qui ne peut être conforme à l'esprit des nouvelles institutions. Conformément à celui-ci, la Cour Suprême, saisie par Awolowo, a préféré solliciter quelque peu l'arithmétique plutôt que de prolonger le jeu électoral au détriment de l'autorité présidentielle (67). Du côté des candidats déçus, l'attitude du Dr. Azikiwe, leader du N.P.P., a été dans le prolongement du compromis qui a présidé à l'élaboration des nouvelles règles du jeu politique, il se rallie lui-même au candidat proclamé élu président et fait appel à la population pour le soutenir.

Faut-il entrevoir dans cette attitude le projet d'une future alliance ? La faculté de nouer une alliance et la nécessité de celle-ci sont, en effet, au cœur du fonctionnement d'une démocratie consociative, ainsi que le sont, comme corollaires, la volonté et la capacité d'ajuster les demandes et de conjuguer les intérêts divergents. L'expérience politique nigériane post-électorale, après désengagement définitif et effectif des militaires, en donnera sa propre version.

- III -

Après le verdict des urnes et avec l'installation du **gouvernement civil de Shehu Shagari**, ce qui est déclenché, c'est la **mise à l'épreuve du consensus politique et de son soubassement constitutionnel**.

Le contact direct et intense s'établit nécessairement entre les partis en présence à la fois comme élites représentatives de leurs groupes de base appelées à **régler le problème de leur alliance**, et comme composantes d'une fédération, tenues d'équilibrer **le rapport entre ses centres et périphéries**. Dans les deux cas, il s'agit pour les forces en présence de maintenir leur consensus et de le développer en vue d'équilibrer et d'ajuster les intérêts des différents groupes.

(67) - A.F.P. - B.Q.A. des 10, 17 et 21 Août 1979 et des 11 et 21 Septembre 1979, ainsi que les numéros de West Africa de la même période.

On peut noter que le **problème d'alliance** se pose à tous les partis, mais qu'il se pose particulièrement au N.P.N. dont le leader est président de la fédération. Dans sa situation de parti présidentiel et sans majorité absolue dans les deux chambres du parlement, le N.P.N. a besoin de l'alliance à la fois constitutionnellement et politiquement. Les autres partis en sont plutôt tenus par déontologie politique dans la mesure où les institutions en place sont le résultat de leur participation au compromis qui leur a donné naissance. Sur ces bases, l'alliance semble aller d'elle-même entre au moins quelques unes des forces en présence. En fait, il n'en a pas été ainsi : la négociation paraît être une donnée constante du jeu politique consociatif.

D'un point de vue idéologique, l'alliance du N.P.N. parût possible avec l'U.P.N. du chef Awolowo, son second aux élections présidentielles. Le N.P.N. est, en effet, ouvertement attaché à la libre entreprise, de même que l'U.P.N. est fondamentalement d'orientation capitaliste bien qu'à la fin des opérations électorales, il s'est découvert une vocation "socialisante". L'alliance ne peut cependant avoir lieu : les deux partis symbolisent la constante antipathie existant entre Haussa du Nord et Yoruba de l'Ouest. Le N.P.N., malgré la mixité ethnique qu'il a pratiquée, peut toujours, malgré tout, rappeler l'ancien Northern People's Congress et l'ancienne domination des Haussa notamment - dont est issu Shagari - sur la fédération. De son côté, l'U.P.N. est, en quelque sorte, une reprise de l'ancien Action Group qui fut la principale force politique Yoruba. Réelle ou construite, l'accusation que lance le N.P.N. contre l'U.P.N. d'avoir voulu provoquer la sécession des cinq Etats où il a remporté les élections gouvernementales, s'insère parfaitement dans ce schéma.

L'alliance entre les deux partis ne peut non plus avoir lieu car la rupture entre eux se trouve pratiquement consommée à la veille de l'élection définitive du président fédéral. Avant la proclamation définitive de l'élection de S. Shagari comme président fédéral, l'éventualité d'un second tour existait théoriquement. Celui-ci est prévu par les règles constitutionnelles devant un collège électoral spécial composé du législatif fédéral et des assemblées des Etats. Dans cette perspective, le P.R.P., le G.N.P.P. et le N.P.P. ont été contactés par le chef Awolowo (U.P.N.) en vue d'une alliance susceptible de faire échec au N.P.N. (68). Non seulement la décision de la FEDECO de proclamer S. Shagari vainqueur a rendu inutiles les tentatives d'alliance du leader de l'U.P.N., mais les négociations elles-mêmes qu'il a menées, ont été extrêmement délicates:

(68) - Dans le Collège électoral présidentiel du Second tour (éventuel) les ressources de chaque parti ont été les suivantes : N.P.N. 691 sièges, U.P.N. 472, N.P.P. 321, G.N.P.P. 207 et le P.R.P. 200, sur un total de 1891 sièges (voir tableau des résultats électoraux supra).

le chef Awolowo suscitait la crainte des formations destinataires de sa demande d'alliance en raison de son caractère d'homme ambitieux et autoritaire dont l'objectif s'est limité, durant toute la campagne électorale, à la seule conquête du poste présidentiel (69).

L'alliance fut plutôt relativement prévisible, et elle a lieu, une fois le président fédéral définitivement élu, entre le N.P.N. et le N.P.P. du Dr. Azikiwe qui s'est d'ailleurs rallié à la décision de la FEDECO relative à l'élection de S.Shagari. L'accord intervenu, en Octobre 79, entre les deux formations a permis la formation d'un gouvernement respectant un équilibre proportionnel entre les deux partis : sur 24 Ministres, 19 furent du N.P.N. et 5 du N.P.P., et parmi les secrétaires d'Etat, 12 furent du N.P.N. et 5 du N.P.P. (70).

Comment expliquer cette alliance ? Traduisant, au fond, une alliance du Nord (N.P.N.) et de l'Est (N.P.P.), elle ne fait que reprendre une tradition d'alliance entre les entrepreneurs de l'un et les hommes d'affaires de l'autre. L'alliance constitue, en quelque sorte, une alliance entre l'économique-technique et le politique. Le Nord peut ainsi avoir à sa disposition une élite occidentalisée et dynamique, et le Sud, fort économiquement, peut mettre le pouvoir politique de son côté.

L'alliance ne put, cependant, durer à cause notamment de ce qui va perturber sa logique : le projet de loi pris par le gouvernement Shagari sur la répartition des revenus pétroliers. Question très technique mais aussi question très politique. Dans les 31.5 % accordés aux Etats, dont 5 % est retenu au profit des Etats producteurs selon le principe du bénéfice, l'Est pétrolier ne peut trouver son compte.

Les députés N.P.P. refusent, ainsi, de voter se projet de loi, et, en rétorsion, les députés du N.P.N. refusent de ratifier la nomination de membres du N.P.P. à des postes diplomatiques. La rupture de l'alliance sera consommée quelques temps après, avec la contribution d'autres malentendus (71). En dehors du parti gouvernemental, le N.P.N., les alliances ne se réalisent pas. Ni celle suggérée par Awolowo entre son parti, l'U.P.N. et l'aile radicale du P.R.P., parti socialisant, ni celle voulue par le même U.P.N. et le N.P.P. ne purent avoir lieu. A la non réalisation de ces alliances, il est possible d'appliquer, partiellement au moins, l'explication que donne Awolowo des différences entre les N.P.N. et son parti: il estime qu'il s'agit plus d'une question de personnalités que d'idéologies (72).

(69) - FAURE, op.cité, p. 84

(70) - A.F.P. - B.Q.A. du 15/12/79

(71) - Voir l'article de S. CRONJE : "Une vie politique complexe" (sur le Nigéria), le Monde Diplomatique, Décembre 1981, pp.21 et s.

(72) - Idem, p. 25.

L'alliance réussie est à rechercher, paradoxalement, au niveau infra-partisan, c'est à dire à la base des partis, à travers les autorités exécutives des Etats. Il est même possible d'y voir une alliance de type national et de portée "nationalisante".

Une opposition se constitue à l'échelle des gouverneurs non N.P.N. mais qui échappent, en même temps, à l'emprise des Etats-majors de leurs partis. L'impulsion de départ est venue de deux gouverneurs du P.R.P., à la tête des deux Etats de Kano et de Kaduna, tous les deux situés au Nord. Bientôt avec leurs homologues des sept Etats à majorité U.P.N. et G.N.P.P., ils constituent un groupe d'opposition au gouvernement central. La "bande des neuf", ainsi que le collectif sera appelé, se renforce même de trois gouverneurs N.P.N., rebelles de leur parti.

Une telle alliance constitue une menace de nature à entraîner l'animosité, à la fois, du gouvernement central et des Etats-majors des partis. L'exclusion des deux gouverneurs de leurs partis, le P.R.P., à l'instigation de son chef, Amino Kano, ne put avoir lieu : les deux gouverneurs réussissent à avoir en leur faveur, à la fois, la justice (ils ont porté l'affaire devant les tribunaux) et la base du parti.

La coalition partisano-gubernatoriale réalisa, ainsi, une entreprise politique qui contredit le canevas politique traditionnel du pays et les allégeances ethniques et régionales habituelles. Elle réalise notamment ce que les élites au sommet de l'Etat n'ont pu réaliser en continuité avec la négociation et le compromis qui les avaient animées durant la phase de la conception de la construction constitutionnelle.

L'opposition des gouverneurs ne révèle pas seulement la dynamique de l'institutionnalisation d'un multipartisme national et consociatif, mais aussi la **contradiction entre le gouvernement central et les Etats**. Ce que cette contradiction exprime en elle-même c'est la fragilité du consensus existant au sommet ou bien le caractère très délicat des domaines touchés ou à toucher par le compromis. Trois repères peuvent être dégagés à cet égard.

Premier repère : la répartition des revenus pétroliers. On vient de faire référence au projet de loi la concernant. Il pose la répartition suivante : 58.5 % pour le gouvernement fédéral, 31.5 % au profit des Etats et 10 % pour les gouvernements locaux (local governments). Cette question est révoquée pour dire qu'elle relève paradoxalement, à la fois, de la nécessité technique-économique et de l'audace politique. Economiquement, le gouvernement ne peut pas ne pas user de son pouvoir de coordination concernant des domaines tels que les ressources budgétaires et la planification économique. Paradoxalement, cependant, le projet pourrait être considéré sur le plan politique comme inopportun bien qu'il n'est pas le premier en la matière au

Nigéria : il attaque de front une fédération bien en cours d'institutionnalisation. Sur recours de la "bande des neuf", la Cour Suprême le déclare inconstitutionnel (73).

Second repère : Cette décision fait échouer par ricochet, mais en partie seulement, la politique du gouvernement fédéral à l'égard des gouvernements locaux. Les 10 % que leur accorde le projet de loi, c'est à dire trois fois ce qu'il leur revenait, auraient accru considérablement la popularité du gouvernement fédéral chez eux au détriment du niveau intermédiaire, c'est à dire les Etats. Ceux-ci ne peuvent l'apprécier d'un bon œil.

Le troisième et dernier repère est constitué par la question de l'augmentation du nombre des Etats. La question est hautement politique et chaque partie - gouvernement, Etats et partis - y a une voie d'accès arrangeant ses intérêts. Tout dépend de l'implantation des partis et de qui en bénéficie. La décision a été envisagée par le Président Shagari mais laissée pour plus tard en raison de l'absence d'un compromis fiable.

Les militaires ont fait leur réapparition politique en décembre 1983 sous la conduite du général Buhari. Quelle que soit la tendance interventionniste des militaires nigériens, il n'est pas excessif d'estimer que la responsabilité des élites politiques civiles est engagée dans ce retour.

Il est possible de repérer trois niveaux dans le dysfonctionnement de l'édifice consociatif laborieusement mis en place :

1. L'allocation constitutionnelle de pouvoir est loin de traduire convenablement sa distribution réelle dans la société. L'autorité revient notamment à ceux qui s'appuient sur la majorité numérique, c'est à dire le Nord, et en contradiction avec la distribution sociale de l'influence déterminée essentiellement par le développement économique et technique dont la maîtrise revient surtout au Sud.

2. Une idéologie de dimension nationale et un consensus de nature socio-économique n'ont pu être forgés. Le compromis n'a reçu d'autre traduction qu'institutionnelle. Or, même s'ils sont tributaires d'un traitement par le pouvoir politique, tous les problèmes de la société nigérienne ne relèvent pas du seul ordre institutionnel. Les problèmes économiques, notamment, sont décisifs, mais ils ne peuvent être ramenés aux seules difficultés d'une économie pétrolière et à la question qui en découle, celle de la répartition des revenus pétroliers. La gravité des problèmes économiques vient de leur interdépendance avec les problèmes sociaux et culturels, et leur enjeu dépasse donc l'efficacité d'un simple compromis institutionnel.

3. Si la démocratie consociative assure, en principe, la représentation politique de groupes de base, elle doit également aboutir à la modernisation de la société et à la participation des populations locales. Les territoires de base au lieu d'être considérés seulement comme les fiefs, préservés toujours comme point de départ de l'offensive politique et comme terrain de repli, doivent constituer les espaces de démocratie locale, donc de participation politique. A cet égard, il a pu être noté qu'"alors que les militaires ont réussi à faire démanteler les conseils élus en 1976, les civils dont la position est pourtant rendue plus aisée par la constitution de 1979, n'ont pas œuvré avec efficacité en faveur de la démocratie locale ..." Ceci est dû au fait que "tout le discours sur l'autonomie des collectivités locales, leur domaine de compétence spécifique, leur nature d'instrument d'expression et de réalisation des aspirations populaires, etc..., n'est que partie de la pratique machiavélique des gouvernants à rechercher une caution des populations en les manipulant ... et c'est cette manipulation que l'on appelle participation" (74).

La période consociative n'est pas une simple parenthèse. Dans l'accumulation de l'expérience politique, elle est pour la classe politique une référence objective incontournable. Mais elle ne présente pas, bien entendu, un contenu indépassable. Si on reste dans la logique de la démocratie consociative, imagination et volonté politique de la classe politique doivent se surpasser car les problèmes de la société nigériane sont très complexes et les militaires nigériens ont développé, peut être par habitude, mais surtout à cause de la défaillance des élites civiles, une tradition d'intervention et d'exercice prolongé du pouvoir (75).

(74) - O.M. LALÉYE : "A propos de l'expérience nigériane de participation populaire au niveau local",



DE LA POLITIQUE CONSTITUTIONNELLE AU MAROC

Abdallah SAAF *

Derrière les diverses initiatives politiques et institutionnelles ayant cours au Maroc, derrière les faits et les actes constitutionnels plus ou moins solennels, les rites engendrés par les institutions déjà mises en place, leurs manifestations à divers niveaux du système politique, il est peu probable qu'il n'y ait pas, déterminant et orientant les évolutions des décideurs, une démarche unitaire, une vision globale de ce que doit être la vie constitutionnelle et institutionnelle.

A supposer même qu'une vision de cette nature soit absente, qu'il n'y ait pas eu, qu'il n'y ait pas de stratégie proprement dite, mais tout au plus une philosophie globale, une façon empirique d'être et de pratiquer la politique, plusieurs éléments incitent à penser que les diverses unités formant l'activité constitutionnelle au Maroc depuis l'indépendance, depuis les élaborations générales, jusqu'aux différentes mises en place, jusqu'à la gestion technique - ont fini par prendre une dimension globale signifiante, une tendance à la cohérence d'ensemble : d'abord dans la mesure où il est un acteur manifestement principal, s'identifiant comme acteur exclusif, agissant juridiquement et surtout politiquement comme seul pouvoir constituant, l'unité évidente qu'assume ce poseur de normes favorise à moyen terme l'affirmation, puis la maturation d'une véritable "politique constitutionnelle", même si au départ elle n'a pu s'exprimer que de manière embryonnaire (1). D'autre part, une continuité se constate dans les faits à travers la série de démarches objectivement produites : depuis le dahir portant loi fondamentale pour le Royaume du Maroc du 2 juin 1962 (2), en passant par la constitution de 1962, celle de 1970, jusqu'à celle de 1972 en vigueur aujourd'hui. Enfin, quel que soit le mode d'affirmation de cette

* - Professeur à la Faculté des Sciences juridiques, économiques et sociales et au centre d'études stratégiques de Rabat.

Directeur de la revue marocaine de sciences sociales Abhath.

- (1) - L'existence d'une stratégie omnisciente - déjà au courant de tout et sachant à l'avance comment se comporter en toutes circonstances - contrôlant et maîtrisant tous les lieux et recoins de l'espace politique marocain, idée dominante sur le politique marocain, nous paraît excessive ; exprimée par des chercheurs ou même des politiques marocains, elle apparaît comme un signe des temps qui courent. Elle n'est point centrale pour notre propos. Il nous suffit d'admettre ici que l'unité de décision finit par créer, de toute manière, à travers la durée, une unité conception.
- (2) - voir charte royale du 8 mai 1958, le message de Mohamed V à la nation du 23 mai 1960, le corpus de discours renvoyant à la question constitutionnelle notamment le discours de S.M. le Roi Hassan II devant les conseils communaux.

politique constitutionnelle, de manière progressive par gradation, en "laissant faire les choses", et le temps" l'existence d'une politique constitutionnelle semble attestée, confirmée, appuyée, consolidée par les diverses approches du pouvoir central à d'autres niveaux, comme par exemple la politique juridique générale (3), la politique étrangère (4), la politique agricole (5), la politique de défense (6), la politique culturelle (7)...

Il ne s'impose pas ici de s'intéresser aux aspects inédits de la pratique constitutionnelle marocaine, ni de répondre à la question de son effectivité ou de son efficacité. Il s'agit principalement de tenter de déterminer comment se lisent les séries de faits, d'initiatives, d'institutions déployés dans le cadre des activités constitutionnelles du pouvoir central, en partant cependant de l'hypothèse qu'elles finissent par s'articuler, par s'intégrer dans une cohérence globale : Quel est en effet le sens d'un ensemble d'activités dites "constitutionnelles", au départ fragmentées, individuelles, produites par un acteur unique lorsqu'il déclare vouloir soumettre les pouvoirs publics à des normes supérieures, et à la sanction juridictionnelle de la supériorité de ces normes ? Quelle signification revêt la production de catégories de normes fondamentales s'apparentant à l'Etat de droit moderne, européen, lorsque leur créateur emprunte une voie qui tend à le démarquer selon son rythme particulier, des catégories de l'Etat de police de l'Etat despote ou de l'Etat califien traditionnel ?

I. Le Droit constitutionnel peut-il être autre que moderne et européen ? Que les processus qui y ont abouti en Occident aient été le fait de mouvements constitutionnels s'intégrant dans les luttes sociales de l'Occident, qu'il ait été imposé au terme de luttes longues complexes, et incertaines jusqu'au bout, montre la profondeur de cet enracinement. Mais que chaque étape constitutionnelle dans les démocraties libérales se soit développée sur la base d'un concours de circonstances exceptionnelles, sans précédents, impliquant chaque fois la réélaboration du cadre juridique fondamental, voilà qui conféra

(3) - voir Saaf (A), la politique juridique au Maroc, communication au colloque de la Fondation Ibn Saoud, 1987. Un ouvrage reprenant les actes du colloque est sous presse.

(4) - voir Schimi (M), "La politique étrangère du Maroc", in Annab du centre d'études stratégiques et sociales de Rabat, pp. 191 - 212

(5) - voir Saaf (A), La politique agricole au Maroc, communication à l'Institut de Economica aplicada, Universidad Autonoma de Madrid, Rencontre Hispano-maghrébine, janvier 1988.

(6) - voir Khalifa (N), la politique de défense nationale du Maroc 1956 - 1972, mémoire D. E. S., Faculté de droit de Rabat, 1985.

(7) - voir Saaf (A), "La politique culturelle au Maroc", communication faite à la table-ronde de l'Ithihad Al Ichiraki, Casablanca, 9 avril 1988.

à l'effort constitutionnel occidental la force d'un besoin social quasiment irrésistible. La politique constitutionnelle naît chaque fois dans une conjoncture historique inédite, qui aboutissant dans chaque cas à une solution constitutionnelle originale.

Ainsi, aux Etats-Unis, après l'indépendance et la fin de la guerre, l'effacement de l'autorité charismatique de Washington, et en l'absence d'une tradition politique dans chacun des nouveaux pays, s'était imposée l'idée d'inventer un régime politique et de mettre sur pied l'Etat fédéral (8). De même en France, en 1875, à la faveur de l'opposition entre partisans de la monarchie et de la République, le maintien d'un consensus pour la poursuite de l'expérience parlementaire a conduit vers l'institution d'un régime politique fondé sur l'idée de septennat (9). Dans la situation de 1958, dans le contexte d'un système partisan incapable de dégager une majorité (celui de la IV^{ème} République) et dans les circonstances de la guerre d'Algérie et des menaces de putsch militaire, le compromis conclu entre les forces politiques du pays afin d'éviter la guerre civile conduisit à l'instauration de la V^{ème} République (10).

Rien, dans le contexte marocain n'indique que l'élaboration constitutionnelle se soit inscrite dans le cadre de circonstances exceptionnelles similaires. La première constitution ne répondait pas apparemment à une urgence politique ou constitutionnelle particulière. Bien au contraire, il serait difficile d'y trouver quelque force politique, sociale, quelque courant de pensée qui y contestât réellement l'unicité, voire l'homogénéité de la Oumma derrière le Commandeur des Croyants. Les institutions fondamentales n'y étaient aucunement mises en question.

Faut-il en déduire que l'idée de conférer au Maroc une constitution répond davantage à un besoin d'imitation ? Expliquée par la proximité de l'Europe, et le désir de ne pas paraître trop en discontinuité par rapport à elle, l'idée de doter le Maroc d'un parlement, d'un gouvernement, de partis politiques, donc de signes manifestes de modernité politique ne peut pas non plus apparaître comme une tâche uniquement négative. Outre qu'elle ne relevait pas du pur luxe, qu'elle satisfaisait à des mécanismes internationaux de légitimation à l'œuvre depuis la seconde guerre mondiale, elle exprimait une volonté dominante, au moins chez les élites, de modernisation, non pas ressentie d'ailleurs comme contradictoire avec l'héritage politique historique. Ce désir de modernité n'a pas la force de besoin "urgent" "irrésistible" que l'on a vu

(8) - voir Guermonne (J-L), " Les politiques institutionnelles. Essai d'interprétation et de typologie", in Grawitz (M) et Lecu (J)", *Traité de science politique*, I IV, Paris, P. U. F., p. 69.

(9) - Ibid

(10) - Ibid, pp. 69 - 70

s'imposer lors de la naissance des grandes constitutions contemporaines. Il démontre le faible enracinement politique, social, intellectuel de la dite "politique constitutionnelle" au Maroc (11). Ceux qui, comme l'UNFP, réclamèrent malgré tout une assemblée constituante souveraine-assemblée sans laquelle il n'y aurait pas "de régime constitutionnel", ni "de véritable vie parlementaire", en firent l'expérience. Non seulement leurs revendications n'eurent guère de succès dans les faits, mais ils finirent par accepter, d'évoluer sans plus de réserve, dans le cadre d'une constitution dûment "octroyée".

Le peu d'enracinement du "constitutionnel marocain" est confirmé par la faible culture constitutionnelle de la société politique et civile marocaine. Il est établi que la constitution marocaine est une idée qui remonte au moins au début du siècle. Les projets de constitution de 1905 et de 1908 ont suscité bien des recherches d'histoire et inspiré bien des réflexions et analyses, mais l'épisode de la lutte entre Mohamed Hassan El Ouazzani et Allal El Fassi, l'éviction finale du constitutionnaliste qu'était principalement le premier par le nationalisme qu'incarnait principalement le second, au moins à la fin des années 40, montre à l'évidence que le Mouvement national marocain est avant tout un mouvement national (12).

La faible "sensibilité constitutionnelle" du fait social marocain le plus profond des dernières décennies - le Mouvement National - est confirmée par la lecture des études sur la vie politique marocaine des premières années de l'indépendance. Celles-ci peuvent suggérer que la constitution marocaine s'insère moins dans le cadre de débats constitutionnels sincères et virulents que dans le cadre du bras de fer que se livraient à l'époque d'une part le pouvoir central et d'autre part les autres composantes du mouvement national (13). Que les objections de l'opposition aient été centrées sur les questions constitutionnelles (assemblée constituante, rôle du parlement, arbitrage, mécanismes techniques...), cela ne saurait faire oublier le caractère quelque peu tactique de l'initiative constitutionnelle de 1962.

(11)- voir Agunouche (A), un ouvrage précité, qui, en page 331, s'interroge : "... que peuvent être l'utilité et la fonction exactes des partis politiques sensés être les instruments de la démocratie moderne ? Que peut-être la fonction réelle des institutions constitutionnelles (si ce n'est le renforcement) de l'institution monarchique" ?

(12)- El Kente (D), "Le parti constitutionnel démocratique", mémoire de D. E. S., 1986, Faculté de droit de Rabat.

(13)- voir Waterbury (J), "Le commandeur des croyants. La monarchie marocaine et son élite", Paris, P. U. F., 1975, 400 p et Leveau (R), *Le fellah marocain, défenseur du trône*, Paris Presse de la FNSP, 1976, 281 p.

II. Dans les expériences américaine, française.. la demande sociale, si profonde qu'elle eût été, n'a pas suffi. Il a fallu en outre pour asseoir le régime constitutionnel aux Etats Unis les idées d'un Hamilton, le travail intellectuel du Fédéraliste. Dans la situation française de 1875, les conceptions de Thiers, de Gambetta, de J. Grevy, J. Ferry ont été déterminantes, de même que le furent celles de De Gaulle en 1958. Une politique constitutionnelle est généralement liée à l'existence d'une idée d'œuvre suivie, soutenue, et non point uniquement mue par l'intention de reproduire un modèle constitutionnel étranger (14).

Au Maroc, tout indique l'existence d'une pensée constitutionnelle au sommet de l'Etat. Certains écrits en ont exagéré la teneur et la portée (15). Mais son trait marquant est qu'elle se déploie au Maroc à travers une problématique centrée sur le rapport traction / modernité qui interpelle l'analyse.

L'existence au Maroc de nombreux éléments de modernité politique, d'institutions et de fonctions nouvellement créées à peine depuis quelques années, mais en même temps, la persistance, aux mêmes niveaux, de traditions pluriséculaires, du poids constant de l'Islam posent bien des difficultés aux entreprises d'identification du paysage politique et de l'organisation des pouvoirs qui y a cours. Trois thèses principales peuvent être recensées :

- celle affirmant la prédominance de l'élément moderne dans la construction institutionnelle actuelle.
- celle posant la prédominance avant tout de la tradition.
- celle insistant sur le caractère de combinaison particulière que le système politique marocain réalise entre le moderne et le traditionnel.

1. On a voulu reconnaître dans la constitution marocaine une constitution très occidentale, copie presque conforme des textes fondamentaux de la Vème république de 1958. Certains commentateurs ont solennellement souligné la rupture qu'elle opérerait à l'égard du système politique passé. D'autres ont insisté sur la substitution de nouvelles règles aux anciennes qu'elle représentait. D'autres analyses relèvent en même temps la forte inspiration de l'Occident qui s'en dégage et les faibles traces de l'héritage historique arabo-islamique. La catégorie de "parlementarisme rationalisé" a été souvent invoquée comme dominante dans la construction marocaine. (16)

(14)- Guermonne (J-L), précité, pp. 70 - 71.

(15)- Alaoui (My Ahmed), "Le hassanisme", édit. Maroc-Soir, 1986, 349 p.

(16)- voir Aveille (J), "Le trace se donne une monarchie constitutionnelle" *Confluent* n° 27, 1963, p 6. - Chambergeat (P), "Un texte en remplacement de règles. Le référendum constitutionnel du 7 décembre 1962", *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1963. - Duverger (M), "Les techniques des monarchies occidentales du 19 ème siècle avec la constitution française de la Vème République. La nouvelle constitution marocaine", *Confluent*, 1963. - Colson, "Aspects constitutionnels et plitiques du Maroc indépendant", R. D. P., 1975.

Que le pays se soit doté, au lendemain de l'indépendance, d'un régime "démocratique" et d'une "constitution" formelle, pouvait-il a priori l'éloigner de ses traditions politiques ? Le Maroc constitutionnel et institutionnel moderne s'inscrit-il en rupture avec le Maroc politique du passé ? La réponse n'est point aisée, d'autant plus que de nombreux éléments relevant de la tradition se rattachent aussi, au regard des catégories les mieux établies de la science politiques, à la modernité, ou en tout cas, n'entrent pas en conflit avec elle. La difficulté est accentuée par le fait que les institutions nouvellement créées ne peuvent effacer d'un geste le concept d'autorité qui a dominé pendant des siècles: la nouvelle constitution, écrite, organisant formellement les pouvoirs des différentes institutions, et demeurant du reste ouverte aux changements dictés par les conjonctures socio-politiques, peut-elle effacer celle non écrite, mais historique, remontant au passé le plus lointain, et profondément enracinée dans l'espace politico-institutionnel marocain ?

2. Le rapport n'est-il pas inverse, et la vie politique et institutionnelle au Maroc d'aujourd'hui, dans ses dimensions essentielles n'est-elle pas la continuation du passé ?

Des auteurs avancent que la spécificité du système politique marocain viendrait du fait qu'on y trouve au niveau supérieur un droit khalifal et à l'échelle inférieure un droit constitutionnel d'inspiration occidentale organisant les relations du gouvernement avec le parlement (17). Le niveau supérieur serait le plus efficace. Comme pouvoir "politique", il traverserait le droit de part en part. L'ensemble des éléments du système et des mouvements qui le parcourent exprimeraient une large faculté d'appréciation, de récupération, de manipulation assez par le pouvoir politique (18).

Surtout, la modernisation, avance-t-on, serait dans le contexte marocain un non sens, le système politique étant tout entier tendu vers la préservation et le maintien des structures établies. Tout l'art du gouvernement au Maroc consisterait dans l'introduction d'illusions de mouvement dans des structures de non-mouvement. Les initiatives mettant en avant le formalisme légal, la Charte des libertés publiques, le formalisme juridique et institutionnel, les limites du processus de démocratisation, les conditions effectives de déroulement des élections et leurs résultats, œuvraient à la protection et à la conservation des institutions en place depuis des siècles (19).

(17) - Agnouche (A), "Histoire politique du Maroc. Pouvoir, légitimités, institutions", Casablanca, Afrique Orient, 1987, 368 p.

(18) - voir Saaf (A), "Images politiques du Maroc", édit. OKAD, 198.

(19) - voir Waterbury (J) et Leveau (R), précités.

Mais, peut-on réduire le système marocain à la prédominance du droit khalifal, du Makhzen traditionnel, à une incarnation particulière de l'Etat islamique ? Ce serait faire des éléments de modernité qui l'ont investi en divers lieux et qui paraissent le déterminer de manière de plus en plus significative.

3. Car, précisément, aux divers niveaux de la vie politique marocaine, les deux influences sont fortement présentes : modernité / tradition, Occident / islam, droit politique contractuel / héritage khalifal... Ainsi, le Roi se présente à la fois comme chef de l'exécutif et chef des croyants, puisant ses racines dans la constitution écrite, mais également dans les profondeurs de la culture civique. De même, deux contrats apparaissent à l'œuvre dans le champ politique marocain, la beïa reliant le Roi au peuple et celui mettant le gouvernement en rapport d'un côté avec le Roi, et de l'autre avec le peuple. Le Roi assume également plusieurs fonctions, celle traditionnelle de symbole de l'unité nationale, de garant de la pérennité de l'Etat et du maintien de l'unité morale du pays et celle liée à la modernisation politique, sociale et économique (la protection des droits et libertés des citoyens, des divers groupes sociaux) (20).

Ce dualisme n'est pas spécifique aux champs politiques et institutionnels : il caractérise l'ensemble de la société marocaine : mais partout les éléments de modernité apparaissent ne pas être en rupture avec ceux du passé, et la tradition est toujours vivante et cherche à persister.

A la différence de nombreux Etats dits nouveaux, la modernisation institutionnelle et politique dans sa version marocaine, n'est pas exclusivement le résultat d'une violence coloniale, elle n'est pas seulement l'œuvre du Protectorat, mais également le résultat de flux internes, et remonte aux premières réformes des souverains marocains au cours du siècle dernier. Il n'apparaît donc pas comme une juxtaposition superficielle d'éléments hétéroclites, mais une profonde articulation du moderne au traditionnel : de l'institution monarchique à la construction institutionnelle fondamentale, à la structure de la vie politique dans son ensemble. Cette appropriation du moderne par le traditionnel rend difficile la lecture de la politique constitutionnelle marocaine, mais ne semble pas à conférer au système politique marocain un aspect anachronique. Loin d'en faire une de ces "bizarreries" tiers

(20) - voir Palazzoli (C), "Le Maroc politique de l'indépendance à 1973", Paris, Sindbad, 1974 - voir aussi Laroui (A), "La monarchie garante du processus démocratique", *Time*, 28 juillet 1986, et le *Matin du Sahara*, le 8 août 1986.

mondistes, elle ne paraît pas heurter les catégories du constitutionnalisme démocratique moderne, et si rien ne garantit une évolution démocratique accélérée et sûre, et rien jusqu'à l'heure ne semble s'opposer non plus à des développements démocratiques positifs ultérieurs.

Le processus formel de mise en place d'une constitution (vote, ratification..) ne suffit pas : pour qu'une politique constitutionnelle finisse par fonder véritablement un régime, il lui faut subir en outre une épreuve décisive (21). Au Maroc, des crises ont bien éclaté (l'arbitrage de 1963, l'affaire du retrait de l'opposition socialiste du parlement en octobre 1981, le problème d'interprétation de l'Art 19..) mais il ne s'agissait en fin de compte que de faits divers somme toute mineurs, sans conteste de très faible amplitude par rapport aux épreuves qu'ont connues les grandes constitutions occidentales modernes. Ceci semble confirmer l'idée que la politique constitutionnelle marocaine reste inachevée, un processus toujours en cours, et aujourd'hui ouvert sur de multiples orientations possibles. La même impression d'une affirmation par gradation, d'une construction empirique, d'un pragmatisme dans la production des normes supérieures déjà observées ailleurs (22) prévaut ici.

De nombreux indices ont incité les chercheurs à croire que les luttes déterminantes dans la vie politique marocaine depuis l'indépendance ont toujours été celles qui se sont développées autour que la question constitutionnelle. Certes, seule l'étude poussée de l'ensemble des "politiques publiques", analysées une à une, permettra d'apprécier s'il s'agit ou non, en définitive, du noyau dur de la politique d'Etat au Maroc : les données dégagées ci-dessus, mais aussi l'intuition, permettent cependant de douter que l'on se trouve bien ici au niveau du centre hypothétique des politiques publiques au Maroc.

(21) - voir Guermonne (J-L), précité, pp 71 - 72 - La crise fondatrice rappelle le principe de falsifiabilité de K. Popper. Elle atteste de la vérité d'un régime, par le fait de subir une crise et par le fait d'en sortir renforcé.

(22) - en particulier dans "la politique juridique au Maroc", communication précitée de l'auteur.

EMPEREURS SANS EMPIRE : LES POUVOIRS DES PRESIDENTS AFRICAINS

Chérif DIABY *

Le spectacle des coups d'Etat sanglants, des "rectifications" de palais qui émaillent l'actualité politique africaine, montre à quel point les constitutions africaines apparaissent inopérantes quant à la régulation normative des intérêts politiques en compétition dans la société.

L'incapacité des élites africaines à "dégager hors de la violence et de la passion une voie, des normes, des mœurs comme états d'un pouvoir politique à visage humain, comme soubassements de régimes politiques ouverts", ne se rapporte pas seulement au caractère mimétique du "constitutionnalisme" africain, mais interpelle la légitimité des pouvoirs politiques.

Les recherches actuelles sur le constitutionnalisme en Afrique (1) indiquent que les constitutions africaines sont essentiellement des techniques de domination qui "décrivent les modalités d'exercice du pouvoir et beaucoup moins ses limites. En ce sens, elles sont des constructions naturelles, montrant en partie la mécanique gouvernementale et non plus des constructions institutionnelles rattachées à un pouvoir de droit qui reconnaîtrait ses propres frontières" (2).

S'il est vrai que "l'énonciation du politique contemporain ne peut être abstraite de l'énonciation des représentations antérieures du pouvoir" (3), la recherche d'une voie institutionnelle propre aux systèmes politiques africains réactualisera le passé politique africain. Cette exigence n'est pas véritablement nouvelle car depuis les indépendances, elle s'annonçait sous différentes appellations : socialisme africain, authenticité, etc.

* Professeur de Sciences politiques, Ecole Nationale d'Administration de Bamako (MALI).

(1) D.G. LAVROFF : *Les systèmes constitutionnels africains* Paris, Pédone, 1976

G. CONAC et al. : *Les institutions constitutionnelles des Etats d'Afrique francophone et de la République malgache* Paris, Economica, 1979

M.L. MARTIN : *La militarisation des systèmes politiques africains* ; Shrebroke, Naaman, 1976.

P.F. GONIDEC : *L'Etat africain*, L.G.D.J., 1970, et *Les systèmes politiques africains* L.G.D.J., 2ème édition, 1978.

J.OWONA : *Droit constitutionnel et régimes politiques africains* ; Paris, Berger-Levrault, 1985.

(2) Y.A. FAURE : "Les constitutions et l'exercice du pouvoir en Afrique. Pour une lecture différente des textes", in Jean-Louis SEURIN : *Le constitutionnalisme aujourd'hui* ; Paris, Economica, 1984, p. 221.

(3) Voir J.F. BAYART : "L'Afrique, sujet de son histoire", in *ETUDES*, juin 1980, pp. 727-729.

Ces différentes idéologies contribuèrent à la réflexion sur le plan politique et sur le plan constitutionnel, au autoritarisme et au dépersonnalisation extrême du pouvoir.

Ce texte vise à montrer quelques-unes des similitudes et des différences entre la nature des pouvoirs des présidents et Africains et ceux des empereurs soudanais. L'idée est qu'une démocratisation des régimes africains pourrait s'inspirer des systèmes de contrôle traditionnels du pouvoir.

LES FONDEMENTS DES POUVOIRS IMPÉRIALES ET PRÉSIDENTIELS SOUDANAIS ET CEUX DES POUVOIRS IMPÉRIALES

En raison de côté les conditions de son existence, le pouvoir impérial, au caricaturant, une endogénèse (qui signifie qu'il est issu de l'intérieur) (4) (pour les nouveaux États) au pouvoir impérial, qui est une autorité légitime à légitimer l'exercice de la force. Ainsi, le pouvoir impérial peut paraître reposer sur des caractéristiques de la transmission des systèmes de légitimité actuel est fondé sur la "Souveraineté Nationale". Dans les deux cas, les règles préétablies de transmission au pouvoir assurent qu'imparfaitement la continuité du pouvoir -ce qui démentit une stabilité du pouvoir liée à l'histoire africaine ancienne et l'absence d'instabilité qui serait un problème entièrement nouveau (4).

LE MYTHE DU POUVOIR IMPÉRIAL ET DES POUVOIRS PRÉSIDENTIELS

Il est clair que les empereurs soudanais ont été des chefs puissants. En effet, combinant l'héritage culturel animiste et les nouveaux codes issus de l'Islam, les empereurs soudanais ont exercé leur autorité. Le mythe du serpent de Ouagadougou démontre de l'importance de la place occupée par l'empereur au milieu des mortels. L'islamisation, notamment à partir du XI^{ème} siècle avec les almoravides, a introduit une religion active et permanente des anciens mythes. S'est accompli au moment où les coutumes animistes. La coexistence de ces deux systèmes de légitimité ne paraît pas être un facteur limitant mais cumulé au pouvoir impérial. Les caractéristiques de ces deux caractéristiques du pouvoir politique soudanais.

L'apparition de nouveaux États a entraîné l'absence de l'empereur et la tentative de définition d'un nouveau pouvoir. L'absence de la notion de Souveraineté Nationale. L'absence de deux systèmes de légitimité participatif par

(4) Les mythes se retrouvent dans tous les systèmes à l'échelle mondiale.

partout les mêmes valeurs, les mêmes orientations, était supposée provenir de l'affirmation individuelle de la volonté de vivre ensemble (5).

En réalité, l'étendue des pouvoirs présidentiels africains, comme nous l'avons souligné, n'est que très partiellement liée au phénomène de la représentation classique (constitutionnelle). Si les pionniers des "indépendances" pouvaient encore invoquer une légitimité historique, leurs successeurs tendaient à confondre l'effectivité du pouvoir avec légitimité.

LA TRANSMISSION DU POUVOIR

Rares sont les constitutions qui prévoient et admettent la transmission du pouvoir comme résultant d'une désaffection déclarée des citoyens. La liste est longue de chefs d'Etat qui ont payé de leur vie leur présence au pouvoir : Sylvianus OLYMPIO au Togo en 1963, Ngarta TOMLBAYE au Tchad en 1975, Macias NGUEMA en Guinée Equatoriale en 1979, et le capitaine Thomas SANKARA en 1987 pour ne citer que ceux-ci.

On est tenté de dire que la succession, au lieu qu'elle se fasse selon le sang, comme dans les empires, se réalise dans le sang.

Dans les empires soudanais, le mélange entre Islam et animisme se retrouve dans les règles de dévolution du pouvoir. L'animisme incitait à une dévolution du pouvoir par le choix de la personne la plus âgée, donc la plus proche des ancêtres. Dans l'Empire du Ghana (le premier connu dans l'espace soudanais), le pouvoir se transmettait par ordre de succession matrilineaire. Dans l'Empire suivant, c'est à dire le Mali, la succession était tantôt matrilineaire, tantôt patrilinéaire. Dans le dernier, l'Islam a joué un rôle primordial dans la désignation des successeurs de l'Askia Mohamed (6).

Cependant, qu'elles soient matrilineaires ou patrilinéaires, qu'elles soient animistes ou islamiques, les règles de succession n'ont pas toujours été au principe d'une succession régulière et pacifique des gouvernements. Déjà en 1285, un affranchi de la famille royale du Mali, Général de l'armée SAKURA, déposa la famille royale (7).

Les traditions politiques dans les Empires soudanais admettent la compétition entre les descendants de l'empereur. Ceux-ci étaient considérés comme disposant des prérogatives égales à la succession (8).

(5) Si l'on se réfère aux sources du constitutionnalisme moderne.

(6) Voir M. DIOP : "Histoire des classes sociales dans l'Afrique de l'Ouest", Tome 1, *Le Mali*, Maspéro, 1971.

(7) Voir l'article de Sekene Mody SISSOKO : "Histoire générale de l'Afrique", Unesco, Tome 3, 1980.

(8) Cet élément introduit des incertitudes car la succession reste ouverte.

Dans l'ensemble, les pouvoirs des empereurs soudanais et ceux des présidents apparaissent comme très étendus, même s'ils s'inspirent de légitimités différentes.

Qu'en est-il de leurs limites respectives ?

LES LIMITES DES DEUX POUVOIRS

Le pouvoir impérial soudanais connaissait de fortes limites d'ordre factuel et institutionnel, tandis que la confusion résultant d'une adjonction de pouvoir ne facilitait guère un contrôle effectif, qu'il soit pénal ou politique, du président africain par les institutions créées à cet effet.

LES LIMITES INSTITUTIONNELLES

L'empereur soudanais ne pouvait toucher aux coutumes, c'est à dire au "Laada" (en bamanan). Le Laada visait au "contrôle d'actes ressentis comme susceptibles de mettre en péril la vie du groupe" ; il était omniprésent. Ces coutumes concernaient la famille, laquelle jouait un important rôle politique, religieux et judiciaire pour ses membres. Elles concernaient l'usage des terres dont la propriété n'était pas divisible, les alliances matrimoniales, etc.

Le Laada, dans la tradition manding, est "non seulement divers mais il est d'une grande plasticité, en ce sens que son application requiert toujours qu'il soit tenu compte de différents facteurs comme l'âge, l'appartenance et la position sociale des sujets de droit. Ceci, loin d'altérer son efficacité, lui confère une garantie sociale en tant qu'il manifeste un consensus qui est reconnaissance des différences entre les groupes constitutifs (Horon, Nyamakala et Jon) et les protège contre l'uniformisation" (9).

Dans les nouveaux Etats africains, le contrôle du pouvoir présidentiel reste problématique. En principe, les lois s'imposent à tous car elles sont admises dans toutes les constitutions africaines comme juridiquement supérieures à toutes les autres règles de droit. Or, on constate partout les difficultés d'un contrôle, qu'il soit parlementaire ou pénal, du chef de l'Etat et de son exécutif, que ce soit dans les "Etats révolutionnaires" ou "libéraux" africains. L'existence du parti unique, qui dispose du monopole de la puissance politique effective, rend inopérant le contrôle administratif et politique.

LES LIMITES (FACTUELLES OU SOCIOLOGIQUES) LIEES AUX STRUCTURES SOCIALES

Le pouvoir apparemment illimité (car se situant au-delà du texte) des

(9) Manadou Balla TRAORE : "Système juridique et régulation sociale chez les mandeng du Mali", revue *Perraut* n° 96, octobre 1986, p. 265.

Présidents africains, n'est pas toujours effectif. La faiblesse des ressources intérieures aux Etats, la dépendance de leur économie par rapport à l'économie mondiale, constituent une limite sévère à la toute-puissance des chefs d'Etat. Une autre limite tient au fait que l'Etat africain a du mal à rendre étanche l'appareil administratif par rapport aux dynamismes des groupes sociaux qui font appel à des tactiques relevant de schèmes culturels passés et nouveaux (10).

Dans les Empires, l'empereur ne pouvait pas bouleverser les structures sociales très fortement hiérarchisées des sociétés soudanaises. Les maîtres de terre ont gardé, au-delà de la succession des Empires, un pouvoir qui ne leur sera disputé que par le colonisateur et les nouvelles élites issues de l'indépendance. Les nombreux conseillers, des docteurs de l'Islam aux griots en passant par les chefs de l'armée, contribuaient à adapter quotidiennement l'action du roi aux dispositions coutumières en vigueur dans l'Empire.

CONDITIONS D'UNE DEMOCRATIE AFRICAINE

Devant les échecs subis par les régimes africains tant au niveau économique (maintien et même aggravation du sous-développement) qu'au plan politique (instabilité politique et autoritarisme), la tentation est constante de trouver dans les sociétés traditionnelles la source de l'inspiration démocratique. Comme le disait Julius NYERERE : "Nous autres, en Afrique, nous n'avons pas davantage besoin de nous "convertir" au socialisme qu'il ne faut nous "enseigner" la démocratie. L'un et l'autre sont profondément ancrés dans notre passé, dans la vie traditionnelle qui nous a fait ce que nous sommes" (11).

Nous avons montré, concernant le passé politique des Empires soudanais, que la préoccupation essentielle du pouvoir n'était pas la démocratie de type individualiste et occidentale, mais la traduction des hiérarchies sociales fondées sur des inégalités individuelles et la subordination économique et sociale de certains groupes par rapport à d'autres.

On peut dire avec P. DECRAENE que "même dans les Etats où le souverain incarne la principale source d'autorité, ceux-ci apparaissent comme une subtil

(10) Voir J.L. BALANS : *Autonomie locale et intégration nationale au Sénégal* ; Paris, Pédone, 1975.
J.F. BAYART : *L'Etat au Cameroun* ; Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1979.

(11) J. NYERERE : "Ujamaa : the basis of African socialism", p. 170; cité par Ali MAZRUI : "Ingenierie politique en Afrique", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, vol. 35, n°2, 1983, p. 314.

mélange d'oligarchie et de démocratie, généralement favorable à la préservation d'une certaine liberté" (12).

Rapprocher ce consensus avec les proclamations unanimistes des Etats africains contemporains relève d'une certaine utopie. La palabre africaine actuelle se déroule selon une "règle du jeu" très incertaine car susceptible d'être remise en cause de manière radicale. La coercition est une pesanteur marquante, trop ambiante.

Certains auteurs vont plus loin encore opposant les systèmes politiques actuels aux systèmes précoloniaux ; car, selon eux, "l'effort collectif fondé sur la coutume, la tradition et les biens de parenté ne prépare pas l'Afrique au collectivisme qui doit reposer sur l'autorité et non sur la coutume, sur l'efficacité et non sur l'empathie, sur la rationalité et non sur le rite" (13).

Le projet démocratique est toujours éclaté entre, d'une part, les partisans de la continuité qui voient dans les phénomènes politiques contemporains la réactualisation du passé africain, et, d'autre part, les adeptes de la rupture radicale.

Entre ces deux projets existe la possibilité d'une affirmation de la société à elle-même. Cette plate-forme sera une création historique grâce à l'émancipation des principales forces sociales.

(12) P. DECKAENE "Les sources du consensus dans les Etats africains" revue *Ethiopiques* octobre 1979, p. 16.

(13) A. MAZRUI, *op.cit.*, p. 321.

L'UNION DEMOCRATIQUE DU PEUPLE MALIEN, U. D. P. M., PARTI UNIQUE DE DROIT EN TANT QU'INSTITUTION FONDAMENTALE DE LA REPUBLIQUE DU MALI

Sidi Mohamed TOURE *

- AVANT PROPOS -

Je voudrais tout d'abord exprimer à mon frère et ami, le Professeur Abdelmounaïm DILAMI et au Département de Droit Public et de Sciences politiques de la Faculté des Sciences juridiques, économiques et sociales de l'Université Mohamed V ma profonde gratitude pour l'aimable invitation qu'ils m'ont adressée à participer à cette rencontre scientifique de haut niveau.

Le thème choisi "Constitutions et Lois fondamentales en Afrique" est intéressant à plus d'un titre, mais en premier lieu parce que plus d'un siècle après l'accession de la grande majorité des Etats africains à l'indépendance, on observe un renouveau du constitutionnalisme qui se caractérise le plus souvent dans certains Etats par la consécration officielle de l'unité de direction de l'Etat et du parti unique.

Le triomphe du ou des partis de masse dans l'Etat a eu pour conséquence de remettre en cause les bases sur lesquelles reposait la distinction traditionnelle politique. En d'autres termes, on est passé d'une démocratie formelle à une démocratie de gouvernement. Mais avec l'avènement de cette démocratie, on peut se demander s'il n'y a pas eu de compromission. Il est évident que les partis de masse ont beaucoup moins d'importance que dans les pays occidentaux, car ils n'ont pas le monopole du régime politique et du pouvoir. Ils ne sont qu'un instrument.

Le régime de parti unique est fondé sur l'adoption de l'initiative populaire, du référendum, du suffrage universel et de la démocratie par voie directe. Le régime de parti unique a permis d'établir le cadre dans lequel se réalisent les libertés individuelles et collectives. Il a permis le développement de la démocratie en vue de la réalisation de la justice sociale et de la participation plus ou moins directe du peuple à la gestion de l'Etat. Le régime de parti unique est une réalité. Il y a eu un changement de direction.

* Docteur en Droit, ancien directeur de l'Ecole des hautes Etudes pratiques (E. H. E. P.), Kénédougou de 1963 à 1965.

des pouvoirs, mais d'abord de connaître la situation qu'y occupe (nt) le ou les partis.

Dès lors, de ce point de vue, les deux formes politiques fondamentales sont précisément l'Etat qui admet une pluralité de partis (Etat de partis) et qui utilise un pouvoir ouvert à leur compétition, et l'Etat où règne un parti unique (Etat partisan) où le Pouvoir se fonde sur l'option du seul parti toléré. Nous ne prenons pas ici en compte les formes politiques découlant des coups d'Etat militaires, qui se caractérisent essentiellement par l'absence de parti (s) politique (s).



PROLEGOMENES

Les spécialistes de droit constitutionnel considérèrent pendant longtemps que les problèmes relatifs aux partis politiques, ne relevaient pas de leur domaine d'étude. Cette position était la conséquence de deux faits importants.:

- le premier était d'ordre technique : le droit constitutionnel est défini comme étant la branche du droit public qui porte sur l'étude des textes constitutionnels à l'exclusion de tout autre élément. Dès lors que les partis politiques étaient ignorés par les Constitutions en vigueur, il n'y avait pas lieu de les prendre en considération ;

- le second élément était de nature théorique. Les systèmes constitutionnels reposent sur les théories de la souveraineté nationale et du mandat représentatif. Les représentants du peuple sont investis d'un mandat représentatif qui leur fait obligation de se déterminer librement sans être soumis à aucune pression, ni contrainte. Admettre la présence officielle et le rôle des partis politiques eût été établir des organes intermédiaires qui auraient empêché la libre expression de la souveraineté par les mandataires (ceux qui ont reçu un mandat) du peuple (le mandant).

Lorsque les Etats africains ont accédé à l'indépendance et qu'ils se dotèrent de Constitutions, la situation avait beaucoup évolué (1). En effet depuis plusieurs années, la conception dominante de l'école française de droit constitutionnel par exemple avait reconnu l'importance des partis politiques et admettait que la compréhension du fonctionnement d'un régime politique suppose la prise en considération d'autres éléments que ceux tirés de l'exégèse du texte de la Constitution. De ce fait, la conception classique du mandat représentatif était généralement abandonnée, même si les apparences demeuraient, au profit d'une optique plus réaliste qui faisait considérer les représentants du peuple comme représentatifs de groupements et d'intérêts qui primaient notamment par les partis politiques.

En France, la grande innovation fut l'article 4 de la Constitution du 4 Octobre 1958 qui reconnaît l'existence et le rôle des partis politiques et les dote d'un statut constitutionnel.

Et, le mimétisme ayant prévalu lors des indépendances, les constituants africains francophones s'inspirèrent de la Constitution française de 1958 pour élaborer leurs lois fondamentales.

Ainsi, au moment de leur accession à l'indépendance, les Etats africains connaissaient tous un système de parti. Les partis politiques étaient des institutions importantes, ayant un statut officiellement reconnu mais ne

(1) Dans son ouvrage "Les Constitutions des Etats d'Afrique Noire et de Madagascar", Paris, Pédone 1976, M Dimitri Georges LAVROFF donne des indications très intéressantes sur les données constitutionnelles des Etats d'Afrique noire et de Madagascar.

résultant pas toujours de dispositions constitutionnelles au sens étroit du terme. Cependant, on peut observer que le système des partis dans les Etats africains évolua en fonction des modifications apportées aux textes constitutionnels. La compréhension de la situation actuelle suppose donc la connaissance de l'évolution politique et constitutionnelle qui s'est produite depuis le moment de l'acquisition de la souveraineté. S'agissant des anciennes colonies françaises d'Afrique au Sud du Sahara dont la République du Mali (ancien Soudan français), l'accession à l'autonomie interne fut rendue possible grâce à la Constitution française adoptée par le référendum du 28 Septembre 1958 et promulguée le 4 Octobre 1958. Cette nouvelle Constitution préparée après l'arrivée du Général De GAULLE au pouvoir en Juin 1958, donnait la possibilité aux peuples des territoires d'Outre-Mer de choisir entre le maintien de statut territorial, la départementalisation et l'appartenance à la Communauté française. Voté à l'unanimité des membres de l'Assemblée territoriale, le choix fait le 24 Novembre 1958 par ses élus locaux permettra au Soudan d'opter pour l'appartenance à la Communauté sous le nom de République Soudanaise qui s'unira au Sénégal pour former la Fédération du Mali ; Fédération dont la Constitution a été votée le 17 Janvier 1959 et ratifiée par l'Assemblée fédérale le 21 Janvier 1959.

Le 26 Novembre 1959, les dirigeants maliens (Sénégalais et Soudanais) remettent aux autorités françaises un memorandum sur l'accession à l'indépendance de la Fédération du Mali.

Le 4 Avril 1960 (date que les Sénégalais retiendront pour la commémoration de leur indépendance), une Loi fondamentale permettant aux Etats membres de la Communauté de devenir indépendants par voie d'accords contractuels, est adoptée en France.

Conformément à cette Loi fondamentale du 4 Avril 1960, la Fédération du Mali accède à l'indépendance le 20 Juin 1960 mais ce fut pour éclater deux mois après dans la nuit du 19 au 20 Août, suite à des divergences entre dirigeants sénégalais et soudanais.

Tirant les leçons de cet échec, l'Union soudanaise R. D. A. parti au pouvoir à cette époque au Soudan, demande par une résolution à l'Assemblée Législative qui sera érigée en Assemblée Nationale, de proclamer la République indépendante du Mali. C'était le 22 Septembre 1960. Le même jour est adoptée la Constitution du 22 Septembre 1960 consacrant la naissance de la République du Mali (2).

(2) cf. KONARE Alpha Ournar

Les Constitutions de la République du Mali. Recueil des textes

Ouvrage publié avec le concours du Ministère français des Relations Extérieures Coopération et Développement - 325 Pages.

Mutatis mutandis, le régime mis en place pouvait être considéré comme un régime parlementaire en ce sens que selon les dispositions des articles suivants de la Constitution : "Le Gouvernement de la République du Mali se compose du Président du Gouvernement... et des Ministres. Il est responsable devant l'Assemblée Nationale" (Article 6). Et, "au début de chaque législature, ou en cas de vacance du gouvernement..., le Président de l'Assemblée Nationale, après consultations, désigne un candidat aux fonctions de Président de Gouvernement. La personnalité désignée expose son programme à l'Assemblée Nationale qui lui accorde l'investiture à la majorité absolue des membres la composant. Le Président du Gouvernement est élu pour une durée qui ne peut excéder celle de la législature. Il est rééligible" (Article 7).

De plus, l'article 3 disposait que :

"Les partis et groupements politiques concourent normalement au suffrage des électeurs.

Ils se forment et exercent leur activité librement dans le respect des principes démocratiques, des intérêts, des lois et règlements de l'Etat".

L'Union Soudanaise R. D. A. s'imposera néanmoins comme l'unique parti autorisé du pays. Et, le 22 Janvier 1968, l'Assemblée Nationale, sous la pression de ce parti unique de fait, se démet collectivement de son mandat et est remplacée par une Délégation législative nommée par le Président du Gouvernement qui n'a point eu recours à l'arbitrage du peuple comme cela est de règle en régime parlementaire.

L'Union Soudanaise R. D. A., dont la direction avait été dissoute et remplacée par un Comité National de Défense de la Révolution - C. N. D. R. le 22 Août 1967, venait ainsi de "scier la branche" sur laquelle son secrétaire général était constitutionnellement assis en tant que Président de Gouvernement, Chef de l'Etat. Le 19 Novembre 1968, le régime est renversé. L'Armée prend le pouvoir par l'intermédiaire du Comité Militaire de Libération Nationale C. M. L. N. Le changement de régime fut présenté comme "la réaction à un blocage de la légalité, à des pratiques anti-constitutionnelles" (3).

La Constitution du 22 Septembre 1960 est abrogée et remplacée par l'Ordonnance N°1 du 28 Novembre 1968 portant Organisation et fonctionnement des Pouvoirs publics en République du Mali. La Délégation législative est dissoute.

L'intervention de l'Armée marque la fin de la 1ère République du Mali. Et, l'Ordonnance N° 1 du 28 Novembre 1968 reste en vigueur jusqu'au 2 Juin 1974,

(3) cf. "De Modibo KEITA à Moussa TRAORE.

L'Avènement de l'Union Démocratique du Peuple Malien. UDPM".

Journal sénégalais, le Soleil N°4944 du Jeudi 30 Octobre 1986. Pages 12 et 13.

date à laquelle est adoptée par référendum une nouvelle Constitution. L'article 78 de cette Constitution instaure un régime transitoire de 5 ans au profit du Comité Militaire de Libération Nationale (CMLN). Le 19 Juin 1979, une nouvelle Assemblée Nationale est élue. Le Président de la République est aussi élu, pour la 1ère fois au Mali, au suffrage universel.

Avec ces élections prend fin le règne du C. M. L. N. et commence la 2ème République du Mali.

I. LE PARTI COMME INSTITUTION FONDAMENTALE

On peut penser, avec Monsieur le professeur Ahmed MAHIOU, l'auteur de "L'Avènement du parti unique en Afrique Noire" (4), qu'en raison de la simultanéité du phénomène, il s'agit d'une nouvelle phase du développement politique de nos Etats.

En République du Mali, la Constitution du 2 Juin 1974, par rapport à celle du 22 Septembre 1960 (en son article 3) qui, théoriquement du moins, autorisait la création de plusieurs partis, introduit une importante innovation quant au statut du parti.

En effet, son article 5 dispose :

"Le parti est unique. Il est l'expression de l'unité nationale et l'autorité politique suprême du pays. Il définit la politique de l'Etat et concourt à l'expression du suffrage universel, conformément à la présente Constitution aux lois et règlements en vigueur..."

Et, l'Ordonnance N° 79-40 CMLN (5) du 11 Mai 1979 portant création de l'Union Démocratique du Peuple Malien (UDPM) précise :

"**Article premier** : Conformément aux résolutions de politique générale et d'orientation du congrès réuni à Bamako les 28, 29, 30 et 31 Mars 1979, il est créé en République du Mali un Parti Politique dénommé Union Démocratique du peuple Malien dont le sigle est U. D. P. M.

Article 2 : L'Union Démocratique du Peuple Malien (UDPM) constitue le Parti Unique prévu à l'article 5 de la Constitution du 2 Juin 1974.

(4) MAHIOU Ahmed

"L'Avènement du parti unique en Afrique noire"

L'expérience des Etats africains d'expression française.

Paris, L. G. D. J. 1969

De même, d'éminents auteurs, comme M. le professeur Gérard CONAC et bien d'autres, se sont beaucoup intéressés à ce phénomène.

(5) cf. Recueil des codes et textes usuels de la République du Mali

Etabli par la Convention Franco-malienne d'Aide au Ministère de la Justice. Page 588.

Article 3 : Les statuts et règlements intérieurs ainsi que le programme de l'U. D. P. M. seront publiés au Journal Officiel de la République du Mali.

Article 4 : La présente Ordonnance sera exécutée comme Loi de l'Etat".

L'expression de la suprématie du Parti se trouve à tous les niveaux de l'Organisation de l'Etat.

Tout d'abord, c'est la "Direction Nationale du Parti qui propose au suffrage des électeurs la candidature du premier responsable du Parti à la présidence de la République...

... Le Président sortant est rééligible tant qu'il sera le premier responsable du Parti " (Article 22 de la Constitution).

Egalement, le Parti intervient en cas de démission du Président de la République puisque c'est à la Direction Nationale du Parti que la lettre de démission doit être envoyée. Celle-ci en informe la Nation par un message dans les 48 heures de sa réception (Article 26 de la Constitution). C'est également le Parti qui prononce l'empêchement définitif du Président de la République après vote de l'Assemblée Nationale à la majorité des 2/3 et avis conforme de la Cour Suprême (Article 27). Plus intéressante encore est la disposition de l'article 28 de la Constitution qui prévoit qu'en cas de "désaccord fondamental" entre le Président de la République et la Direction Nationale du Parti, c'est un congrès national extraordinaire qui est appelé à trancher et qui peut mettre fin au mandat du Président de la République par un vote à la majorité des 2/3 de ses membres.

Ensuite, le Parti a une action importante et déterminante sur la composition, l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée Nationale. Les membres de l'Assemblée Nationale sont élus au scrutin uninominal à un tour et suivant le système de la liste nationale. Les candidats étant désignés par le Parti, c'est la Direction Nationale du Parti qui en fait nomme les députés (Article 41).

La Direction Nationale du Parti intervient également pour la désignation du Président de l'Assemblée Nationale en présentant une candidature soumise au suffrage de l'Assemblée (Article 45).

S'agissant par ailleurs des rapports entre les organes constitutionnels, la Constitution du 2 Juin 1974 n'applique pas le principe de séparation des pouvoirs et met en place des mécanismes d'interdépendance organique et de collaboration fonctionnelle permettant une harmonisation des positions et en fait une domination du Parti.

Un exemple de ce qui précède est fourni par la session commune Direction Nationale du Parti. - Gouvernement - Bureau de l'Union Nationale des Travailleurs du Mali pour l'examen, la discussion et l'adoption de l'avant projet de la Loi de Finances. C'est au cours de cette session commune qu'est adopté le projet définitif soumis à l'Assemblée Nationale lors de sa 1 ère session

ordinaire dite session budgétaire (6). Les députés, tous membres du groupe parlementaire U. D. P. M., après examen dudit projet par la Commission des Finances, audition du Ministre des Finances, se font alors un devoir militant de voter la Loi de Finances, en séance plénière. Dès lors, il faut bien convenir de ce qui est une donnée fondamentale du système politique malien : l'importance majeure du Parti.

II. LA REPUBLIQUE DU MALI : UN ETAT DE DEMOCRATIE NATIONALE

L'Article premier de la Constitution du 2 Juin 1974 dispose que "les Institutions de la République sont le Parti, le Président de la République, le Gouvernement, la Cour suprême et la Haute Cour de Justice". Il n'y a donc pas d'équivoque sur la primauté du Parti, moteur de la Nation entière et seule force dirigeante de l'Etat, sur les autres institutions.

Le Parti conçoit les orientations, coordonne et contrôle toutes les actions de l'Etat. Organe de conception et de coordination, le Parti se trouve être aussi le point de convergence des pouvoirs exécutif et législatif, la Constitution posant le principe d'une autorité judiciaire indépendante. Le Parti est organisé en comités, sous-sections et sections à la base. Le découpage politique correspond au découpage administratif... (Article 8 des statuts). Le Congrès est la plus haute instance du Parti (Article 17 des statuts). Entre autres tâches qui lui incombent, le Congrès élit le Secrétaire général du Parti et les membres du Conseil National (équivalant du Comité Central ou du Comité Directeur dans d'autres Partis).

Siègent au Congrès :

a) avec voix délibérative et droit de vote :

- le secrétaire général du Parti, Président de la République ;
- les Membres du Bureau Exécutif Central (B. E. C.) élus par le Conseil National ;
- 5 Délégués par section du Parti ;
- 5 Délégués par organisation Démocratique (UNFM, UNJM, UNTM) ;
- les Députés ;
- Les Officiers généraux ;
- les Chefs d'Etat-Major et Assimilés ;
- les Commandants de Zones de Défense.

(6) A la séance d'ouverture de cette session, le Secrétaire Général du Parti, Président de la République, intervient pour justifier les choix budgétaires.

b) Avec voix consultative et sans droit de vote :

- les Membres du Gouvernement ;
- les Présidents des Institutions prévues par la Constitution ;
- les Ambassadeurs ;
- les Gouverneurs de Région ;
- les Commandants d'Armes ;
- les Chefs de Corps ou de Groupements ;
- les coordinateurs régionaux de la Sûreté Nationale ;
- les Commandants de Groupement Mobile de Sécurité ;

c) Les membres des Commissions de Travail du Bureau Exécutif Central et les Membres des Bureaux des Organisations Démocratiques non délégués au Congrès en qualité d'observateurs.

Entre deux Congrès, le Conseil National est l'instance suprême du Parti. Il est la Direction Nationale du Parti (Article 15 des statuts).

L'Article 16 des statuts dispose que le Conseil National est élu pour 3 ans par le Congrès. Entre deux Congrès, il dirige toute l'activité du Parti et donne les orientations nécessaires aux organes. En particulier il a les missions et prérogatives suivantes :

- a) il élit les membres du Bureau Exécutif Central à l'exclusion du secrétaire général ;
- b) il est chargé du suivi des résolutions du Congrès ;
- c) il contrôle l'activité des organes du Parti ;
- d) il entend les rapports d'activités des différents membres du Bureau Exécutif Central ;
- e) il est chargé de la politique des cadres du Parti ;
- f) il oriente le travail de l'Etat et des organisations Démocratiques ;
- g) il approuve le budget annuel du Parti et en contrôle l'exécution ;
- h) il décide des relations du Parti avec d'autres partis ;
- i) il dispose d'un pouvoir réglementaire, notamment en ce qui concerne :
 - l'organisation du recours en contentieux au sein du Parti ;
 - le découpage politique ;
 - la gestion des relations entre le Parti et les Institutions de l'Etat ainsi qu'entre le Parti et les autres Forces vives ;
- j) le Conseil National veille au renforcement de l'Unité et de la Solidarité Nationale.

Le Conseil National comprend :

- le Secrétaire général du Parti, Président de la République ;
- les Membres du Bureau Exécutif Central ;
- 1 représentant par section (il y en a 52 au total) ;
- 1 représentant du Bureau Exécutif National de l'Union Nationale des Femmes du Mali (U. N. F. M.) ;
- 1 représentant du Bureau Exécutif National de l'Union Nationale des Jeunes du Mali (U. N. J. M.)
- représentant du Bureau Exécutif de l'Union Nationale des Travailleurs du Mali (U. N. T. M.)
- les Officiers Généraux, les Chefs d'Etat-Major et Assimilés, les Commandants de Zones de Défense.

Dans la pratique, le Conseil National se réunit une fois par an. Il est par ailleurs un fait significatif qu'il importe de souligner. Le Bureau Exécutif Central B. E. C., organe d'exécution du Conseil National comprend aussi des Membres de Droit :

Le Président de l'Assemblée Nationale, le Premier Ministre, la Présidente du Bureau Exécutif National de l'Union Nationale des Femmes du Mali (U. N. F. M.), le secrétaire général du Bureau Exécutif National de l'Union Nationale des Jeunes du Mali (U. N. J. M.).

L'Union Nationale des Femmes du Mali (U. N. F. M.) et l'Union Nationale des Jeunes du Mali (U. N. J. M.) sont les deux organisations de masse intégrées au Parti. Aussi, un membre du B. E. C. est chargé tout spécialement des relations avec l'Union Nationale des Travailleurs du Mali (U. N. T. M.) étroitement associée ainsi à toutes les activités de l'Union Démocratique du Peuple Malien (U. D. P. M) qui repose dans son essence sur le centralisme démocratique et dont l'option fondamentale est l'édification d'un Etat de démocratie nationale, la réalisation d'une Economie Nationale Indépendante et Planifiée avec la participation active des secteurs étatique, privé et mixte. Une mauvaise perception subsiste quant à l'option du Parti et aux grands choix politiques, engendrant des interprétations différentes et des hésitations dans leur mise en œuvre.

Mais, c'est la règle du Consensus qui fait aujourd'hui l'objet d'interprétations non plus seulement différentes mais divergentes. elle est très mal appliquée à la base du Parti.

Et pourtant, le Conseil National (qui ne se réunit qu'une fois par an), lors de sa 4ème session ordinaire en Mars 1986 et le 2ème Congrès extraordinaire de l'U. D. P. M. en 1987, ont réaffirmé que " le consensus reste bon dans son

principe et nécessaire comme règle pratique d'action du Parti, à condition de respecter les règles strictes d'expression libre et démocratique autour de véritables programmes d'actions dont la réalisation contribue au renforcement du Parti".

Edward SHILS (7) définit le consensus comme une "situation d'accord dans la structure inter-individuelle et inter-groupe des organes existant dans une société donnée".

Tel que défini, le consensus n'est point en contradiction avec les objectifs de l'U. D. P. M., à savoir : "bâtir un Parti de tout le peuple dans une alliance harmonieuse des intellectuels et des travailleurs manuels des villes et des campagnes" (8).

La mauvaise application de la règle du consensus par les instances de base nous semble donc relever plus d'oppositions scripto-personnelles que d'un véritable débat d'idées.

Le véritable débat d'idées qui a lieu et qui accapare les Maliens aujourd'hui est articulé autour des impératifs suivants :

- réaliser le sursaut national par l'Union effective des forces progressistes;
- lutter contre la Corruption et l'Enrichissement illicite ;
- mettre l'Homme qu'il faut à la place qu'il faut ;
- mettre au point un Programme de relance économique et sociale.

Ces impératifs ont conduit lors du 2ème Congrès Extraordinaire du Parti tenu en Mars 1987, à l'adoption de la Charte d'Orientation nationale et de conduite de la vie publique qui doit désormais servir de référence, de guide, de code de bonne conduite pour la société malienne.

Elle doit aussi permettre, tant au dirigeant qu'au simple militant, de situer, toutes les fois que cela sera nécessaire, leurs décisions et actions par rapport à l'option d'édification d'un Etat de Démocratie Nationale fondée sur une Economie nationale indépendante et planifiée.

(7) SHILS (E)

Le consensus,
in Association Internationale de Science politique
Bruxelles, 1967

(8) Congrès constitutif de l'U. D. P. M.

Bamako 28 - 31 Mars 1979

"Du Parti et de l'Etat"

Tome I. Pages 47 et suivantes.



LA REPRESENTATION POLITIQUE DES INTERETS PROFESSIONNELS

Mohamed BRAHIMI *

La représentation des Intérêts professionnels dans un système politique soulève le problème de l'institutionnalisation des Intérêts professionnels, c'est-à-dire qu'il y a une reconnaissance, de fait, ce qui est d'ailleurs souvent le cas, mais également de droit. Il faut dire que de manière générale il y a un rejet de la part des régimes politiques de l'institutionnalisation des intérêts professionnels. En effet, le droit constitutionnel classique, pour des raisons aussi bien doctrinales qu'historiques, n'admet pas la présence, dans les constitutions, d'une forme quelconque de représentation des Intérêts professionnels. Mais le rôle croissant des Intérêts professionnels dans la vie nationale a poussé les spécialistes des sciences sociales (1) à se pencher de manière exhaustive sur l'organisation, le fonctionnement et les modes d'action des Intérêts professionnels dans les communautés nationales. Le problème est donc d'actualité des colloques lui sont consacrés. L'actualité du problème est aussi liée à la crise de la représentation de type classique qui renvoie en fait à une critique de la social-démocratie et de l'Etat-providence. Ce qui est soulevé n'est rien moins que qu'une tentative de rénovation de l'Etat. L'ensemble de ces études consacré au phénomène des Intérêts professionnels est regroupé sous le vocal corporatisme.

Au Maroc, le problème se pose de manière différente. La Constitution marocaine institutionnalise les Intérêts professionnels puisque un certain nombre de dispositions constitutionnelles prévient expressément une représentation professionnelle. En effet, la Chambre des Représentants comprend, outre des députés élus au suffrage universel direct, des députés élus au suffrage universel indirect issus d'un collège électoral se composant des chambres d'agriculture, de commerce et d'industrie, de l'artisanat et enfin des syndicats de salariés. Si les modalités institutionnelles de cette représentation soulèvent une série de problèmes, une question se pose : pourquoi l'Etat recourt-il à l'institutionnalisation. C'est finalement de la signification de ce dernier terme que dépendra l'approche du phénomène

* Enseignant à la Faculté de Droit de Rabat (MAROC)

(1) Voir le colloque de l'A. F. S. P. La Représentation . Ed. Economica

étudié. En suivant P. Bourdieu (2) on peut dire que l'institutionnalisation est un mode de domination dans la mesure où l'institutionnalisation se substitue aux relations entre les agents pour se transmuier dans des institutions qui donnent l'apparence d'une neutralité et qui libèrent les personnes du devoir de payer de leur propre personne dans les relations non objectivées dans les institutions. Mais les classes dominantes détiennent toujours les moyens de maîtriser les mécanismes de l'institutionnalisation tout en arrivant à faire l'économie des stratégies orientées vers les personnes. L'institutionnalisation assure, en conséquence, le maintien et la reproduction d'un ordre social établi tout en permettant aux dominants de faire le système qu'ils dominent, pour assurer durablement la domination (3). De son côté, J. Leca écrit (4) que la façon dont les institutions étatiques sont construites et maintenues pour perpétuer les hiérarchies existantes, est insuffisamment étudiée ou plutôt il est trop communément tenu pour acquis. La domination objectivée dans des institutions est codifiée par le droit qui ne fait que consacrer par un enregistrement l'état des rapports de force entre les groupes et les classes que produit et garantit pratiquement le fonctionnement de ces mécanismes d'institutionnalisation. Ainsi, les institutions, outre qu'elles peuvent être une mise en forme politique d'une domination sociale, peuvent s'avérer des instruments de contrainte et de légitimation.

L'aspect contrainte peut être décelé dans le contrôle étatique exercé sur ces Intérêts professionnels ou plutôt sur ce qui est reconnu comme étant Intérêt professionnel. En effet, les commerçants, les industriels, les agriculteurs et les artisans sont regroupés dans des organismes publics qui ne sont en fait qu'une continuité de l'Etat puisqu'ils ne sont que des démembrements administratifs de l'Etat : c'est une modalité de gestion des services publics. D'autre part, étant les seuls organismes représentatifs des activités professionnelles, au vu de la législation, ils se retrouvent dans une situation de monopole dans l'organisation des Intérêts professionnels reconnus, ils bénéficient ainsi de l'exclusivité en matière de représentation. Enfin, la présence, comme membres, d'entreprises publiques importantes dans la vie économique nationale, vient sceller leur soumission à l'Etat qui exerce son droit de tutelle. Parallèlement, on constate que d'un côté ces groupements exercent une représentation politique mais d'un autre côté un processus visant à "dépolitiser" les mécanismes électoraux, qui

(2) Bourdieu (P) : les modes de dominations. Actes de la Recherche en sciences sociales, n° 2/3, 1976. Pour d'autres approches du :

Badie (B) : le développement politique. Ed Economica, 1980.

(3) Bourdieu (P). le sens pratique, Ed. 1980, p. 223

(4) Leca (J) Pour une analyse comparative

permettent la mise en place des différentes instances de ces organismes, est en œuvre au motif que ce qui est en jeu, c'est l'intérêt purement professionnel. Paradoxalement, cette "dépolitisation" à la base est en quelque sorte compensée au sommet puisque bon nombre d'élus issus de ce collège électoral se reclassent facilement dans l'échiquier politique national.

§ 1. THEORIE DE LA REPRESENTATION PROFESSIONNELLE

La théorie classique de la représentation s'est toujours montrée hostile à la représentation au sein des Assemblées politiques des intérêts professionnels même si par ailleurs la pensée politique s'est toujours intéressée à une organisation de la société basée sur un droit corporatif et nombre d'auteurs prestigieux ont lié leur nom à des analyses du phénomène corporatif. Ces auteurs sont allés jusqu'à proposer une réforme de l'Etat que aurait pour fondement une organisation organique. Celle-ci serait à mi-chemin entre libéralisme et socialisme (5). Si au Maroc le fondement philosophique de ce type de représentation ne semble pas basé sur une doctrine claire, la fonction de cette représentation est au contraire plus claire. Toutefois, la représentation politique des salariés pose un certain nombre de problèmes.

A. LE FONDEMENT DE LA REPRESENTATION DES INTERETS PROFESSIONNELS

C'est l'article 43 de la constitution de 1972 qui pose le principe de cette représentation : "La Chambre des Représentants comprend, dans la proportion d'un tiers, des membres élus par un collège électoral composé des conseillers communaux ainsi que des membres élus par des collèges électoraux comprenant des élus des chambres professionnelles et les représentants des salariés". Mais il faut signaler que la Constitution de 1970 privilégiait nettement le suffrage universel indirect puisque la Chambre des Représentants se composait de 240 membres dont 90 élus au suffrage universel direct, 90 dans le cadre des préfectures et provinces par un collège composé des conseillers communaux et 60 élus par des collèges formés des membres des chambres d'agriculture, d'artisanat, de commerce et d'industrie ainsi que des représentants des salariés. Par ailleurs, l'article 3 de la Constitution de 1972, au même titre que celle de 1970, octroie aux chambres professionnelles - au même titre que les partis politiques et les syndicats - le droit d'organiser et de représenter les citoyens. Mais on peut poser la question de savoir pourquoi une telle

(5) Pour une excellente synthèse, voir Michel Bouvier : "l'Etat sans politique. Tradition et modernité". Préf. de G. Vedel. LGDJ. 1981

représentation. Plusieurs arguments sont avancés pour justifier une Chambre des Représentants unique où coexistent deux catégories d'élus : ceux issus du suffrage universel direct et ceux issus du suffrage universel indirect et dont font partie les représentants des intérêts professionnels. Le premier argument est d'ordre financier : une chambre unique économiserait à l'Etat des masses financières importantes. Certains commentateurs trouvent que la formule marocaine traduit un souci de "juste milieu" et de citer à l'appui de cette thèse l'autorité d'Edgar Faure (6). Mais certains commentateurs critiquent l'amalgame dans une même chambre de deux modes de représentation prévus par la Constitution de 1962 au titre de deux chambres différentes (7). Ces mêmes critiques estiment que les élus issus du suffrage universel indirect trouveraient leur place naturelle dans un Sénat.

De manière générale, ce type de représentation n'a pas vraiment intéressé les constitutionnalistes et même ceux qui l'abordent, l'épuisent en quelques notes soit pour vanter ses qualités, soit pour le répudier. Au fond, cette représentation pose un problème et son insertion dans l'édifice du droit constitutionnel classique n'a pas réussi l'unanimité de la doctrine la plus prestigieuse. G. Burdeau, par exemple, critique l'idée de fonder la représentation sur les qualités concrètes des Représentants et de substituer à la représentation d'une entité abstraite, le peuple ou la nation, la représentation des forces actives et réelles du pays. L'auteur du *Traité de science politique* relève l'erreur des plaidoyers favorables à la représentation des professions ou des Intérêts, et de croire qu'il suffit d'éliminer les politiciens pour supprimer du même coup les problèmes politiques et Burdeau de conclure, qu'il n'en est rien (8). Il faut dire que G. Burdeau se situe dans la tradition constitutionnelle classique française où le régime représentatif rejette la représentation des intérêts professionnels (9). En effet, l'individualisme libéral repose sur la conception d'un citoyen abstrait dépouillé de ses attaches professionnelles. Mais d'un autre côté, le rôle croissant des pouvoirs de fait que constituent les organisations professionnelles ne pouvait continuer à être ignoré. Finalement, la solution qui a été finalement retenue fut la création d'une Assemblée distincte de l'Assemblée politique : c'est le Conseil Economique et Social. C'est un ralliement à la

(6) Schimi (M) : Juin 1977. Etude des élections législatives au Maroc
Ed. Somaded pp. 77-78

(7) Palazzoli (C) : quelques réflexions sur la révision constitutionnelle du 1er Mars 1972. *Revue Juridique, Politique et Economique du Maroc (RJPEM)* n° 1. 1976

(8) Burdeau (G) : *Traité de Science politique* t. V. LGDJ pp. 329 - 332

(9) Trotabas (L). Le rôle de la représentation des intérêts professionnels dans la vie politique. *Annales Fac. droit - Toulouse*, t. VII 1959, pp. 163-165

représentation professionnelle mais par une voie distincte il est vrai. Mais au sein de l'Assemblée interdiction est faite à des groupes, dits de défense d'intérêts particuliers, locaux et professionnels, de se constituer. Dans le fameux discours de Bayeux (1946), le Général De Gaulle n'a pas écarté la nécessité d'une seconde chambre élue par les représentants des organisations économiques, familiales, intellectuelles et par les Assemblées locales (10). Mais l'influence de M. Debré fût décisive à cet égard. Selon lui, le corps électoral est un corps de citoyens, non d'ouvriers, de paysans, de fonctionnaires, d'ingénieurs ou de savants. Il faut croire que De Gaulle n'abandonna pas cette idée puisque dans les années soixante, il voulait faire des Commissions de Développement Economique Régional (CODER) une poche tendue à ces pouvoirs de fait que sont les groupes économiques organisés. P. Grémion (11) a analysé cette politique qui consistait en partie à associer les milieux économiques en les faisant figurer dans la composition des CODER. En réunissant les élus du sol (maires - conseillers généraux) et les élus des professions (syndicats patronaux, ouvriers, agriculteurs) dans une même structure, deux objectifs sont en réalité visés : le premier est une tentative de récupération politique d'un courant d'opinion, le second constitue une amorce de légitimation d'un néo-corporalisme.

Comment le problème est abordé dans le contexte marocain ? L'absence de travaux préparatoires sur la question, le jeu d'intérêt porté à cette représentation font que les fondements de celle-ci demeurent incertains même si, par ailleurs, cette représentation remplit un certain nombre de fonctions.

B. LA FONCTION DE LA REPRESENTATION PROFESSIONNELLE

On peut donc affirmer que la constitution marocaine a pu "mettre en forme juridique" la représentation des intérêts professionnels là où les constituants français n'ont pas franchi le pas. En l'absence de travaux préparatoires qui pourraient éclairer la genèse de cette institution - le sens latent - il ne reste qu'à saisir celle-ci dans sa mise en œuvre et essayer de mettre à jour le "sens pratique" de cette représentation.

Dans cette institutionnalisation, la fonction d'agrégation des intérêts est la plus évidente. B. Badie (12) écrit que la représentation professionnelle est fondée sur la reconnaissance d'une capacité d'agir au nom d'un groupe ayant

(10) Lucharie (F). Conac (G). La Constitution de la République Française. Ed. Economica 1979 vol. 2 pp. 809-814 et P. Mendis-France. La République moderne. Ed Gallimard 1966 pp. 118-142 (Représentation politique et représentation économique).

(11) Grémion (P). Le pouvoir périphérique. Ed. Seuil 1976 p36.

(12) Badie (B). Le développement politique p. 75.

partie prenante dans la vie socio-économique du pays. Toutefois, le critère permettant l'octroi de cette reconnaissance à tel groupe plutôt qu'à tel autre relève de l'appréciation politique.

Comment sont répartis les sièges entre les activités professionnelles.

- chambre de commerce et d'Industrie	} 10
- chambre d'agriculture	
- chambre d'Artisanat	07
- les salariés	08

La répartition des sièges obéit à la vision que le constituant se fait de la division du travail social et de l'organisation économique du pays. On peut quand même relever un grand absent : les ouvriers agricoles, à moins que dans l'esprit du même constituant ils ne fassent partie du monde des agriculteurs. Mais il semble que ce n'est pas le cas puisque le journal censé représenter les intérêts du Patronat n'hésite pas à écrire : " Ce que nous retiendrons, c'est la forte représentation des intérêts économiques au Parlement. Les représentants des chambres de [...] seront en mesure de faire entendre leurs voix et de discuter les problèmes économiques en toute connaissance de cause en se plaçant du point de vue des investisseurs et non plus comme cela est habituel dans les Parlements, du seul point de vue des employés... Dans le monde actuel, l'économie prend de plus en plus le pas sur le politique (13). Ce vœu "patronal" d'évacuer le politique - et c'est une des fonctions de l'institutionnalisation des intérêts professionnels - au profit de l'agent économique est exprimé par un éditorial (14) où peut lire que : " La politique du pays n'est pas l'apanage des organisations politiques". Est-ce à dire que les groupes professionnels institués peuvent se fixer des objectifs politiques ? Et le même éditorialiste d'écrire " qu'à côté des élites politiques, il en est d'autres qui sont tout aussi utiles, telles que les élites économiques, paysannes ou syndicales" (15).

L'organisation de la représentation des intérêts professionnels a pour fonction latente la constitution d'une classe dont les divers segments proviennent d'activités économiques différentes. Le rôle fédérateur de cette représentation au niveau du Parlement est possible du fait de l'interpénétration, par un contact fréquent et permanent, des différentes fractions puisque celles-ci, séparées et

(13) La Vie Economique. 24/1/1977 n° 2884, p. 1 "Les intérêts économiques solidement représentés au parlement".

(14) Le Matin 17 Mars 1977

(15) Le Matin 18/05/1917

éparpillées à la base, peuvent arriver à une osmose au sommet. L'institution parlementaire peut donc contribuer à un regroupement des élites économiques, qui, face à des problèmes communs, peuvent adopter les mêmes attitudes puisqu'elles peuvent prendre conscience de l'existence d'un dénominateur commun.

Si l'on analyse de plus près les compétences des différentes chambres professionnelles, elles englobent à peu près tout ce qui touche de près ou de loin les professions qui relèvent des différentes branches économiques. La gestion de ces établissements publics nécessite un corps spécialisé qui ne peut être que celui qui exerce la profession. C'est à dire que le membre élu d'une chambre devient un professionnel politique simultanément à la gestion de ses propres affaires. Il y a donc une coexistence d'une stratégie individuelle et d'une stratégie professionnelle où, probablement, celle-ci se mettra au service de celle-là, le tout au nom de l'intérêt général de l'ensemble de la profession. Forcément des gains individuels découleront de ce militantisme. D'autant plus que ces chambres professionnelles, établissements publics, sont et restent soumises au contrôle de l'Administration. C'est dire que ces élus sont les interlocuteurs privilégiés de l'Administration. On sait depuis les travaux du groupe de Crozier de ce qu'il advient de cette relation : il y a constitution d'un intérêt commun entre le relais qui représente les intérêts catégoriels et le représentant de l'Administration qui ne peut agir que grâce à la présence de ce relais (16) qui devient ainsi indispensable dans toute action de l'Etat d'autant plus que la représentation professionnelle fait que ce relais remplit une fonction de "filtrage" politique des demandes émanant des membres des organisations professionnelles concernées.

La question qui se pose est de savoir si cette articulation et cette agrégation des intérêts professionnels en formule politique relèvent du "corporatisme" ? L'un des meilleurs spécialistes de celui-ci, Philippe Schmitter, donne une définition du corporatisme, qui écrit : il est "un système de représentation des intérêts où les unités constitutives sont organisées en un nombre limité de catégories particulières, obligatoires, non compétitives, hiérarchiquement ordonnées et fonctionnellement différenciées, reconnues sinon créées par l'Etat et auxquelles est accordé un monopole de représentation en échange du contrôle, de la sélection de leurs leaders et de l'articulation de leurs exigences et de leur soutien". Appliquée au cas marocain, cette définition doit être remaniée et utilisée avec prudence. En effet, il faut relever d'abord qu'au niveau des chambres de Commerce et d'industrie, l'alinéa 1 de l'article 6 du statut des

(16) Crozier (M). Friedberg (E). L'acteur et le système. les contraintes de l'action collective. Ed Seuil 1977

chambres (17) prévoit l'inscription d'office sur les listes électorales des commerçants et des industriels. Toutefois, cet aspect obligatoire peut ne pas s'accompagner d'un militantisme débordant. Il faut ajouter que le nombre somme toute limité des sièges parlementaires offerts aux intérêts professionnels limite la qualification de corporatisme. En tout état de cause, les représentants "élus" des intérêts professionnels ont été institués comme les seuls à détenir "le monopole de la production et de l'imposition" des intérêts professionnels et les détenteurs de cette représentation trouvent dans celle-ci "la possibilité d'imposer comme les intérêts de leurs mandants leurs intérêts de mandataires (18).

Cette opération devient possible avec l'élargissement des compétences des chambres professionnelles, ce qui suscitera peut-être l'intérêt de tous ceux qui appartiennent à une des professions organisées. L'hypothèse peut être avancée que les candidats à la gestion de ces chambres seront plus nombreux. Comme le note Marx, dans *Misère de la philosophie*, on peut dater la naissance d'un groupe social au moment où les membres des organisations représentatives ne luttent pas seulement pour la défense des intérêts économiques des mandants mais pour la défense et le développement de l'organisation. P. Pascon, parlant des grands propriétaires fonciers et de leurs organisations représentatives, écrit "classe faite ayant conscience d'elle-même disposant de moyens spécifiques de pression et actionnant des organes politiques" (19). Mais ces organisations peuvent être traversées de luttes entre les différentes fractions de classes : le monde des "petits commerçants et industriels et celui des grandes firmes" (20). Mais le législateur a posé les règles en cette matière, en prévoyant, dans l'exposé des motifs, la précision suivante "de même pour tenir compte de la taille des entreprises et du nombre d'emplois qu'elles assurent, une pondération au titre du nombre des voix électorales a été introduite". L'esprit de cette disposition est claire : il ne faut pas noyer l'homme d'affaires ou le grand commerçant dans la multitude des petits épiciers. C'est ce qu'exprime un quotidien connu pour ses positions pro-gouvernementales "donner à l'épicier autant de poids qu'au chef d'entreprise".

C. L'INEGALE REPRESENTATION DES INTERETS PROFESSIONNELS

La représentation des salariés

(17) Dahir formant statut des chambres de commerce et d'industrie

Bulletin officiel (B. O.) n° 3352 bis du 28.1.77 p. 102

(18) Bourdieu (P) : la représentation politique. ARSS n° 36/37 - 1981

(19) Pascon (P). Segmentation et stratification dans la société rurale marocaine. BESM. 1978

(20) Magluilo (B) : les chambres de commerce et d'industrie. P.U.F. 1980

L'institutionnalisation de la représentation professionnelle désavantage nettement les classes dominées: les salariés. Au nombre seulement de huit, ils ont vocation à représenter l'ensemble des salariés (secteurs public et privé) et de la classe ouvrière. La première remarque c'est que cette représentation concerne des organisations non régies par un statut de droit public comme c'est le cas pour les chambres professionnelles. En effet, le statut des syndicats relève, dans son principe, du droit des associations mais avec des particularités propres aux syndicats (21). La seconde remarque a trait au principe même de la représentation : qui veut-on représenter les syndicats ou les salariés ? à moins d'estimer que tous les salariés sont syndiqués et que de ce fait les syndicats sont censés être représentatifs mais d'un autre côté il existe un principe fondamental qui est celui d'adhérer ou de ne pas adhérer à un syndicat : après tout "Nul ne peut être obligé de faire partie d'une association". Il en résulte un certain nombre de conséquences.

La première est que les députés sont élus par des collèges électoraux se prononçant théoriquement au nom de l'ensemble des salariés (secteurs public et privé, fonctionnaires de l'Etat et des collectivités locales) (22). Deuxième conséquence : la qualité de délégué syndical ne recoupe pas celle du délégué du personnel tout au moins sur le plan juridique. Il s'agit donc de deux mandats juridiquement distincts puisque le syndicat n'est pas introduit dans l'entreprise par la législation marocaine du travail. Cette législation a pour but de couper le syndicat de l'entreprise au moment même où les syndicats sont constitutionnellement reconnus et ont vocation à organiser et à représenter les citoyens.

Rappelons que le collège des représentants des salariés est composé par l'ensemble des délégués du personnel des entreprises (23) et les représentants au sein des commissions administratives paritaires. Mais la médiation organisationnelle s'impose car ces élections ont lieu au scrutin de liste à la représentation proportionnelle suivant le système du plus fort reste. Ce privilège accordé aux syndicats profite au cercle dirigeant des organisations syndicales puisque ces derniers ne sont plus sur le lieu du travail et ce, depuis longtemps. Il en résulte que les représentants des syndicats au Parlement n'ont plus rien à voir avec les salariés qui, eux, sont restés sur place. Les appareils syndicaux bénéficient ainsi d'une rente de situation, ce qui constitue une rétribution du militantisme et du dévouement syndical puisqu'il n'est pas

(21) Dahir du 17 Juillet 1957 qui fixe le statut juridique des syndicats.

(22) Ben Ouhmane (M. L.). La représentation syndicale au parlement. RJPEM n° 16/1984 p. 23

(23) Dahir n° 1. 61-116 relatif à la représentation du personnel dans les entreprises, B. O. 16 novembre 1962 p. 1609

impossible que le détachement au syndicat se couronne par un siège au Parlement.

La faiblesse de la classe ouvrière renforce les organisations syndicales dans leur prétention à représenter les salariés, en conséquence de quoi il y a le développement d'un intérêt propre de ces organisations, qui ont tout intérêt à pérenniser le statu quo.

On peut résumer cette représentation en disant qu'elle est hiérarchisée et inégale. Mais plus important, les modalités de cette représentation sont sous contrôle étatique et il est très difficile à leurs membres d'avoir une velléité d'autonomie. Mais le rôle de l'Etat est encore plus accentué dans la mise en œuvre de cette représentation lors des élections au suffrage universel indirect.

§ 2. L'EXERCICE DE LA REPRESENTATION DES INTERETS PROFESSIONNELS : LE CAS DES ELECTIONS LEGISLATIVES DU 21 JUIN 1977

Si les élections du 21 Juin ont été choisies pour illustrer la mise en pratique de la représentation des intérêts professionnels, c'est pour la raison que des données existent.

Il faut avancer un certain nombre de remarques préliminaires: d'une part le mode de scrutin choisi est celui du scrutin de liste à la représentation professionnelle suivant le système du plus fort reste. Donc, l'idée sous-adjacente à ce type de scrutin est de permettre à toutes les tendances politiques de bénéficier d'une représentation parlementaire. Il y a ainsi une reconnaissance de la diversité politique qui, en principe, se manifeste par une concurrence politique. Tout le problème est justement de savoir s'il y a réellement compétition régulière et sincère. D'autre part, par le choix de ce mode de scrutin, il y a introduction d'un intermédiaire obligé : les organisations politiques puisque la confection de listes ne peut se faire que sur la base d'affinités politiques. L'introduction de facteurs de division politique en vue de la composition de la Chambre des Représentants nous semble en contradiction avec l'objet des chambres professionnelles qui est celui de représenter l'ensemble de la profession. En fait, il semblerait que l'évacuation du politique à la base est subépticement introduit au sommet d'où la nécessité pratique d'un rattachement à une formation politique. Enfin, les élections professionnelles interviennent à la fin du cycle électoral qui débute par les élections communales.

C'est dire que les jeux en partie sont déjà faits et qu'il y a que somme toute les résultats des élections n'apportent que des changements mineurs à la

(24) Menouni (A) : les transformations actuelles au sein du mouvement syndical. Revue Al Machrou (en arabe) n° 2 / 1980 p. 180.

configuration politique de l'Assemblée parlementaire. Toutefois, il faut constater que :

- Ce "second tour" permet le repêchage de candidats malheureux au suffrage universel direct. Ce qui peut que beaucoup de candidats investissent les élections communales et professionnelles, c'est une garantie au cas où il y a échec aux élections directes. C'est une chance qu'il faut sauvegarder.

- D'une manière générale, les élections au suffrage universel indirect (compris les élections de représentants des Assemblées communales) permet des "politiques d'ajustement" entre les différents partis en lice, sous l'égide de l'Administration. D'où l'hypothèse qui peut être avancée de l'existence d'une négociation discrète pour la répartition des sièges à pourvoir mais le mode de scrutin choisi doit justement permettre à tous les partis d'avoir une représentation. Mais cette représentation subit les influences de l'ensemble du processus électoral. Elle se caractérise par une hiérarchisation entre les partis politiques, certains s'avèrent plus importants que d'autres (A). L'attitude de certains partis politiques lors de ces élections sont sur-déterminées par les résultats électoraux antérieurs, ce qui peut être à l'origine d'une certaine banalisation (B).

A. HIERARCHISATION

Cette hiérarchisation n'est pas le fait des élections professionnelles elles-mêmes mais le résultat de l'ensemble du champ politique national. C'est une hiérarchisation construite dans la mesure où la mobilisation par le haut caractérisée par la création, à la veille de chaque élection, de parti politique à vocation hégémonique, conduit à privilégier un parti par rapport à d'autres. Ce privilège est constant d'une élection à l'autre dans le cadre d'une élection législative. D'où la question : pourquoi à un moment donné la mobilisation politique par le haut se matérialise dans la création d'une formation politique ? A cette interrogation, il est possible d'avancer deux réponses (25).

D'une part, la création de parti politique à l'approche de chaque élection législative traduit, nous semble-t-il, un problème plus profond qui est celui de la crise de la représentativité partisane. Il y a comme une difficulté pour les classes dominantes à s'organiser politiquement dans une organisation politique durable. Cette crise permanente renvoie à la faiblesse structurelle de la société civile à s'organiser indépendamment de l'Etat. C'est dire que toute velléité d'organisation ne peut voir le jour qu'avec l'approbation tacite de l'Etat. Si on examine, à titre d'exemple, la création de deux partis politiques, en l'occurrence les Indépendants et l'Union constitutionnelle, une remarque s'impose: ces deux partis ont été créés par d'anciens premiers ministres soutenus par un noyau

(25) Cette analyse sera reprise et approfondie dans une étude ultérieure

où d'anciens membres de l'appareil d'Etat sont massivement présents.

Cette incapacité à s'organiser se conjugue avec un autre phénomène: les scissions au sein des partis politiques : l'histoire politique du Maroc indépendant est parsemée de cette loi de la décomposition interne. A peine un parti est créé que déjà les germes de division l'attaquent de l'intérieur.

Face à cette situation (faiblesse, scission) le recours à la notion de mobilisation politique par le haut, et c'est la seconde réponse, peut s'avérer pertinente. En effet, cette mobilisation constitue une modalité du rôle organisateur assumé par l'Etat-administration interposée. Dans ce cadre, un des aspects de cette mobilisation est le rôle stratégique tenu par des agents proches de l'Appareil d'Etat autour desquels se fixe et se bâtit la mobilisation (26). L'impulsion vient de haut et se concrétise par l'agrégation d'une masse d'électeurs. Le but est de pallier à la désorganisation politique des fractions de la classe dominante qui, livrée à elle-même, s'avère incapable de se regrouper dans des structures partisans stables surtout à l'approche de toute consultation électorale où il serait hors de question de laisser les citoyens-électeurs livrés aux organisations politiques de l'opposition. En effet, on peut également avancer l'hypothèse que l'une des conséquences de cette mobilisation est de constituer une majorité cohérente au sein de la Chambre des Représentants : c'est la logique de l'efficacité institutionnelle qui est à l'œuvre. Si l'illustration de cette hiérarchisation ne pose pas de problèmes particuliers (1°) l'interprétation des données fera appel à un certain nombre de facteurs (2°) qui ne répondent pas tous à un certain nombre d'interrogations (3°).

1°. Illustration

Les résultats des élections des membres des chambres professionnelles montrent clairement que le processus de hiérarchisation est constant et continu.

a. Résultats du Collège Commerce du 18 Mars 1977

- Nombre de sièges	270		
- Electeurs inscrits	163,101		
- Votants	104,743		
- Suffrages exprimés	64,21%		
- Taux de participation	61,1 %		
- Les Indépendants	239 sièges	, soit	37,4%
- Mouvement Populaire	11 "	, "	4,6%
- Mouv. Pop démocratique	05 "	, "	1,8%
- Parti de l' Istiqlal	10 "	, "	3,6%
- Union Socialiste des Forces populaires	03 "	, "	1,4%

(26)Badie (B). Gerstlé. Lexique de sociologie politique. PUF. (définition de la mobilisation politique)

Plus des 2/3 des membres des chambres de commerce vont directement aux Indépendants.

b. Résultats Collège Industrie du 18 Mars 1977

- Nombre de sièges	152				
- Electeurs inscrits	8 121				
- Votants	5 119				
- Suffrages exprimés	4 399				
- Taux de participation	63,03				
- Indépendants	147	sièges	,	soit	96 %
- Mouvement Populaire	02	"	,	"	1,3 %
- MPDC	02	"	,	"	1,3 %
- P I	01	"	,	"	0,65 %

Le collège "Industrie" conforme cette tendance

c. Collège "Agriculture" scrutin de Mars 1977

Les élections aux bureaux des chambres d'Agriculture vont dans le même sens:

- Nombre de sièges	445	
- Electeurs inscrits	1.436.505	
- Votants	933.583	
- Suffrages exprimés	963.073	
- Taux de participation	68,46%	
- Indépendants	367	sièges
- Mouvement Populaire	52	"
- P. Istiqlal	14	"
- USFP	02	"
- MPDC	09	"

d. Collège "Artisanat" 18 Mars 1977

- Nombre de sièges	233
- Electeurs inscrits	57.428
- Votants	35.481
- Suffrages exprimés	30.034
- Taux de participation	61,93 %
- Indépendants	216
- M P	04

- P I	10
- USFP	01

De l'ensemble de ces résultats, on peut dire qu'il y a amplification du privilège dont bénéficie les Indépendants. Mais ces résultats méritent une analyse plus poussée.

2°. Interprétation

Ces élections "primaires" préparatives aux élections législatives soulèvent un problème réel pour le Parti de l'Istiqlal. En effet, voilà un parti assez représentatif d'une fraction de la bourgeoisie urbaine et du monde des affaires, qui se voit purement et simplement exclu des assemblées professionnelles tout en se classant dans l'opposition depuis le début des années soixante mais dont l'attachement à la monarchie ne fait aucun doute .

Le Parti de l'Istiqlal pouvait difficilement boycotter ces élections professionnelles tant un certain nombre d'Istiqlaliens étaient engagés dans l'économie de marché. D'un autre côté, le fait de briguer des sièges de membres aux chambres ne préjuge pas de la participation aux élections législatives indirectes mais qui ont pour tare ces mêmes chambres professionnelles.

D'ailleurs, il n'est pas impossible que la genèse des Indépendants est aussi due à la nécessité de ne pas laisser l'Istiqlal occuper le terrain. Cette nécessité ne se faisait pas sentir en période d'Etat d'exception où le monde des affaires avait directement accès aux centres du pouvoir. La bourgeoisie a dû résonner en terme d'intérêt. Le meilleur choix pour ne pas s'aliéner l'Etat est de faire bloc autour de leaders connus pour entretenir d'excellentes relations avec l'Administration. On peut citer, à ce propos, le rapport moral de la chambre de commerce et d'industrie, qui couvre la période Juillet-Septembre 1978, où on peut relever " .. vu la contribution de la chambre dans les réunions préparatoires en vue d'organiser le Mouvement des Indépendants, il a été décidé de déléguer 3 membres en vue de participer à la Commission préparatoire du congrès constitutif" (27). Ainsi, on constate que des membres d'un Etablissement public militent ouvertement pour un mouvement politique. On peut supposer que ce qui est arrivé à Rabat a dû se pratiquer à grande échelle.

Toutefois, 2 remarques doivent être faites :

La pondération des voix a permis aux grandes entreprises d'être très présentes. L'avantage est certain pour ces entreprises. Elles permettent aux chefs de celles-ci de pouvoir participer à des activités extra-professionnelles telles que l'exercice d'un mandat électoral. Ce qui n'est pas du tout le cas du petit commerce où la présence physique sur les lieux du travail est une nécessité

(27) Revue "Aitanmia" de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Rabat-Salé. Nouvelle série, n°3, décembre 1978, pp. 22-23

impérative. Ce qui revient à dire que plus la surface financière est large, plus le "patron" peut se libérer des sujétions professionnelles qu'il peut d'ailleurs déléguer.

La seconde remarque a trait à la dépendance des Entreprises vis-à-vis de l'Administration par le biais des marchés. En effet, de nombreuses entreprises s'avèrent fragiles du fait, nous dit la CGEM (28) "des retards dans le recouvrement des créances sur l'Administration et les offices pendant que les crédits bancaires demeurent encadrés". Les difficultés auxquelles sont confrontées les entreprises sont relatives aussi bien au niveau des branches d'activité travaillant directement pour le secteur public ou semi-public (travaux publics, industries métalliques, mécaniques et électroniques), qu'en amont "l'effet de cascade jouant de client à fournisseur" ajoute la CGEM. Le Président de la Confédération souligne les conséquences dangereuses pour l'activité économique d'un ralentissement de l'action de l'Etat. Dans ce même rapport, il est dit que cette baisse de l'action de la puissance publique entraîne "dans son sillage un ensemble d'activités qui arrivaient à peine au stade de leur consolidation (29).

Pour ce qui est du Mouvement Populaire, sa présence dans les chambres d'agriculture confirme sa vocation de parti "rural". L'implantation du MP présente une caractéristique qu'il faut souligner. Ce parti est présent dans les régions rurales, en partie montagneuses, avec une légère poussée dans les riches plaines agricoles voisines. On peut traduire cette hypothèse en disant que le profit de l'élite MP est celui de l'agriculteur notable, pas tout à fait reconverti dans l'agro-industrie. La présence du PI dans l'agriculture a de manière générale toujours été faible puisque même aux élections du 25 Août 1963 il n'avait que 14 sièges (5%). Mais ce qui est quelque peu surprenant c'est la faiblesse du PI dans les chambres d'Artisanat. Historiquement, beaucoup d'artisans ont rejoint le PI pendant la lutte nationaliste. C'est dire que la notion d'artisan s'est totalement modifiée : les politiques de modernisation de l'artisanat (avantages fiscaux, promotion des exportations) ont séculé l'apparition d'une nouvelle catégorie d'artisans. En effet, d'un côté on se retrouve face à deux catégories : d'une part l'artisan qui s'adonne au travail "artisanal" vivant au jour le jour gagnant de quoi subsister ; d'autre part l'artisan "moderne" qui a su tirer tous les avantages de l'action de l'Etat et qui voit ses affaires prospérer grâce aux différents encouragements. Cet artisan est présent dans les chambres

(28) Confédération Générale Economique Marocaine. (groupement national)

Les informations rapportées sont extraites du bulletin de la CGEM

Cédies - Informations n° 1346, 1982, p. 401

(29) La Vie Economique, 14 septembre 1979, n° 300, p 1-3

professionnelles, côtoie régulièrement les pouvoirs publics, les banquiers et assiste aux foires internationales.

3°. Quelques interrogations

La principale interrogation résulte du statut même des chambres professionnelles, surtout la chambre de Commerce et d'Industrie. En effet, l'article 2 (alinéa b) du statut de ces chambres (30) prévoit que sont électeurs, outre tous ceux qui ont qualité de Commerçant ou d'Industriel, les représentants des Etablissements publics dont la liste est dressée en annexe. On y retrouve le "fleurron" du secteur public, l'Office des Phosphates, la Banque du Maroc, la Caisse de Dépôt et de Gestion, la Caisse de Crédit Agricole, l'Office de Commercialisation et d'Exportation, les régies de distribution d'eau et d'électricité, etc.

Le motif avancé pour justifier cette participation répond au constat de l'importance du secteur public qui "contribue, pour une part importante, au développement économique de la nation" (exposé des motifs). Comment est organisée cette participation ? L'article 2 du statut prévoit que les représentants doivent exercer des fonctions de Président du Conseil d'Administration, d'administrateurs, délégué d'administrateur, de directeur général. Toujours d'après l'exposé des motifs, le rôle de ces représentants s'arrête là, c'est à dire qu'ils ne peuvent être éligibles. Mais le chapitre III consacré à l'éligibilité n'organise pas cette inéligibilité. Si on peut admettre cette inéligibilité, rien au contraire n'interdit aux représentants du secteur public de soutenir discrètement tel ou tel candidat. La discrétion qui entoure l'organisation du scrutin ne permet pas d'en dire plus. Mais est-il normal que les représentants d'un service public soient mis dans une structure somme toute assez délicate ?

B. BANALISATION DU SCRUTIN

Cette banalisation du scrutin est une dimension de la hiérarchisation dans la mesure où elle entraîne la valorisation d'un parti politique au détriment des autres et les acteurs politiques intériorisent cette donnée qui structure l'ensemble du jeu politique qui se sont soumis à des contraintes structurelles dues à la mobilisation par le haut. Il en résulte un rétrécissement de la concurrence électorale (31) qui banalise en retour l'enjeu même du scrutin puisque le contrôle étatique est omni-présent.

Ce qui expilque l'attitude du PI qui décide de ne pas présenter de candidats aux chambres de Commerce et d'Industrie au motif que "les élections étaient

(30) Dahir portant statut des chambres de Commerce et d'Industrie, B. O. n° 3352 du 28-01-1977 (Annexe)

(31) Hermet et autres. Des élections pas comme les autres. FNSP, 1978

des désignations et non des élections" (32). Mais les irrégularités que le PI dénonce ne semblent pas de le dissuader de présenter des candidats aux chambres d'Artisanat (32).

Cette banalisation consacre la domination puisqu'il y a institutionnalisation de consécration d'une forme de domination : la violence symbolique définie par P. Bourdieu comme étant "tout pouvoir qui parvient à imposer des significations et à les imposer comme légitimes en dissimulant les rapports de force qui sont au fondement de sa force, ajoute sa propre force à ces rapports de force" (34).

Les résultats du scrutin, dans ce cadre, ne constituent pas une surprise. La liste des Indépendants l'emporte au niveau dans les chambres de commerce et d'Industrie. Quant aux chambres d'Agriculture, les Indépendants, les 2/3 des sièges, alors que 6 sièges échoient au M P, ce qui n'est que justice puisque ce mouvement s'est forgé une réputation de parti rural. Au niveau des chambres d'Artisanat, pas de surprise; là aussi, les effets de la mobilisation par le haut jouent à plein.

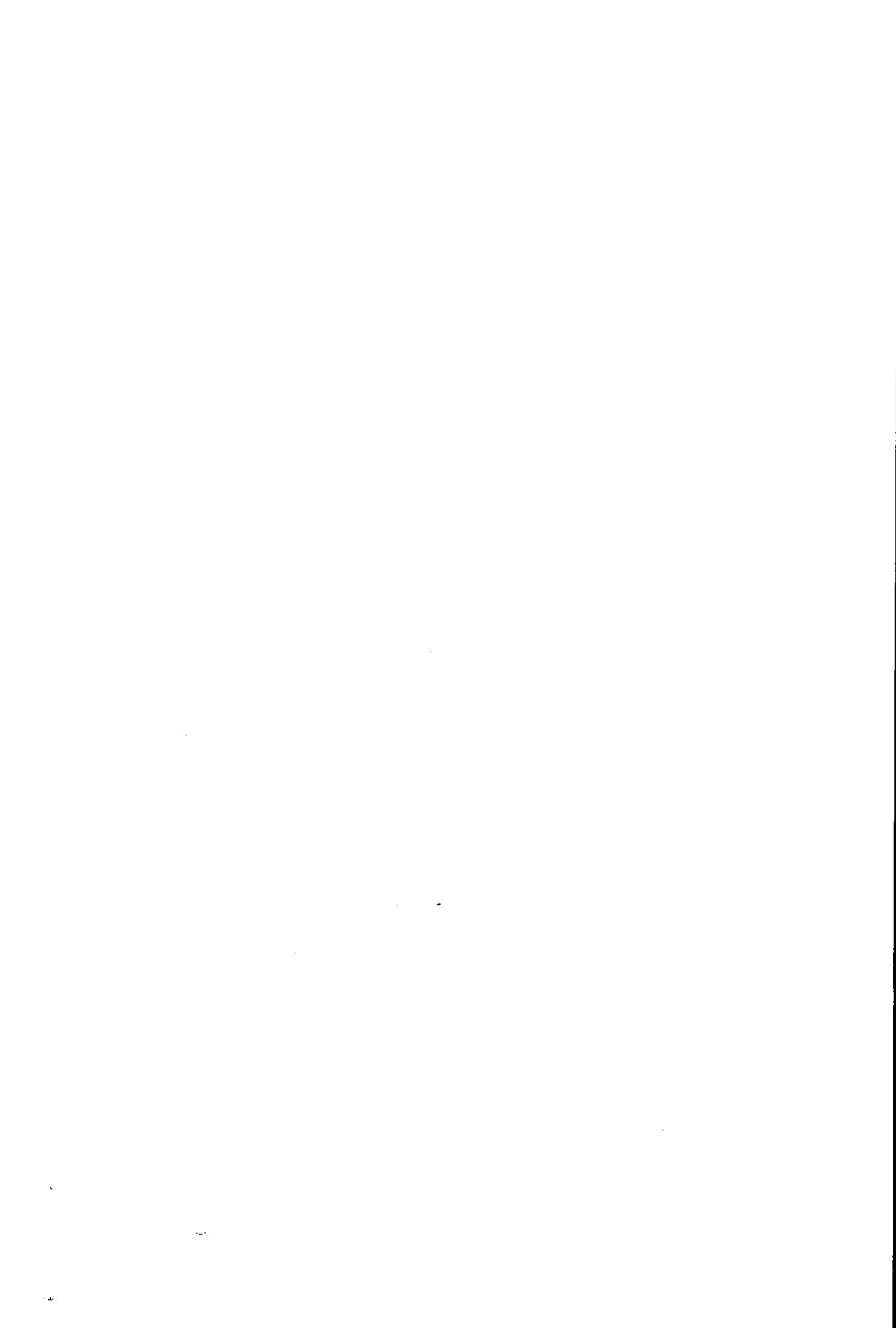
En conclusion, peut-on esquisser une sociologie des élus des chambres professionnelles ? On peut dire que les élus issus du collège professionnel possèdent un capital économique assez consistant et les analyses économiques peuvent le démontrer. Cela autorise-t-il à écrire que le monde des affaires et les gros agriculteurs investissent la représentation professionnelle. En effet, un certain nombre d'associations professionnelles existent (l'association des producteurs d'agrumes, par ex.) et il serait d'un grand intérêt de mettre à jour les réseaux de relations qui se tirent entre ces multiples associations et les chambres professionnelles d'une part et les pouvoirs publics d'autre part (35).

(32) L'Opinion, 17 Juin 1977

(33) L'Opinion 16 Juin 1977

(34) Bourdieu (P) Passeron (J. C.) : La reproduction. Ed Minuit, p 15.

(35) Moudden (A. M) Malthusean development and political of weakness of Morocco's industrial bourgeoisie. Ph. University of Michigan, 1987.



LE REGIME CONSTITUTIONNEL AMERICAIN ET REGIMES AFRICAINS : REMARQUES THEORIQUES ET COMPARATIVES

Richard SIGWALT *

INTRODUCTION

Toute culture humaine saisit le monde de façon bipolaire, nous apprend le mythologue Claude Levi-Strauss. A l'intérieur, on établit comme "opposés complémentaires" tout ce qu'on entoure, et on comprend l'un à la lumière de l'autre : homme/femme ; noble/roturier ; pécheur/fidèle, etc. A l'extérieur, cette pensée bipolaire va parfois jusqu'à n'appeler "homme" que les membres de sa propre culture : autrui s'associe avec l'opposé complémentaire de la "culture", la "nature". L'histoire intellectuelle de l'Occident, suite aux contacts avec les autres civilisations, démontre cette tendance à la conceptualisation bipolaire : à l'opposition "grec"/"barbare" succède l'opposition "chrétien"/"infidèle" et, de nos jours, le couple "moderne"/"traditionnel".

Il se peut que notre condition nous condamne à penser de cette façon, mais une fois que nous le reconnaissons, nous pouvons manier consciemment les lignes que nous dessinons. Notre but dans ce colloque est de jeter un peu de lumière sur ce phénomène qu'est la Constitution des Etats-Unis. Nous tenterons d'y parvenir en proposant certaines comparaisons entre le système "moderne" et les systèmes "traditionnels" de l'Afrique et du monde islamique. Or, pour qu'une telle démarche aboutisse, il faut que nous nous débarrassions tout d'abord de cette bipolarité trompeuse entre le "moderne" et le "traditionnel". Selon l'optique que nous adopterons, les deux pôles de l'humanité sont tout simplement celui des sociétés **acéphales** et celui des sociétés étatiques. Du fait même que les Etats consacrent tous une hiérarchie politique institutionnalisée, coiffée d'une certaine souveraineté, un petit Etat de quelques milliers d'habitants - voire quelques centaines - de ressortissants est susceptible d'être comparé avec l'une des grandes agglomérations politiques actuelles de taille écrasante, comme l'Inde, l'Union Soviétique ou les Etats-Unis. Pour aborder la comparaison, il ne faut se munir que d'un cadre conceptuel qui n'empêche aucun préjugé contre l'une des formations politiques à comparer. Autrement dit, pour que l'analyse soit instructive, l'optique ne doit prendre, comme le fait l'optique

* Professeur Fulbright. Université de Dakar

"modernité", aucun parti.

Le fil conducteur qui dirigera notre analyse nous est fourni par le juriste et philosophe autrichien Hans Kelsen. Dans sa **Théorie pure du droit**, Kelsen soutient que n'importe quel système juridique peut être conçu comme une hiérarchie de règles. Jusqu'au sommet de cette hiérarchie, ces règles sont toutes d'ordre juridique, mais dans son ensemble, le système découle d'une "norme fondamentale", d'un **Grundnorm**, qui n'est pas lui-même juridique, mais qui sert comme fondement moral présupposé (*vorausgesetzt*) par ce système juridique. On est amené à y voir un principe légitimateur qui "présuppose" toutes les hiérarchies qui, dans leur ensemble, constituent l'Etat. Il faut ajouter cependant que, selon Kelsen, le **Grundnorm** désigne l'autorité qui peut se servir de la force dont l'Etat a le monopole ; l'Etat ne repose donc pas finalement sur le consentement des gouvernés : le **Grundnorm** peut bien aller à l'encontre des désirs et des intérêts du peuple concerné. Il suffit d'évoquer les cas de l'Afrique du Sud ou de la Pologne, où la grande majorité rejette les **Grundnorms** racial et idéologique de ces deux régimes sans que le régime ne perde entièrement sa capacité de gouverner sous ces postulats minoritaires.

A travers le temps et l'espace, les régimes étatiques sont aussi, dans leur grande majorité, des régimes monarchiques, dont le **Grundnorm**, duquel découle le régime, est le principe dynastique. Le roi Untel règne parce qu'il incarne la dynastie reconnue par le principe dynastique. Or, pour que le **Grundnorm** du système global se réalise concrètement, il faut que le système se munisse de règles fondamentales, règles unanimes agréées par les membres dirigeants de l'Etat. Pour que Untel soit roi, une règle doit être généralement reconnue qui contrôle la succession ; "Le roi est mort, vive le roi" exprime à la fois le **Grundnorm** dynastique et une règle de succession régulière que nous considérons comme "constitutionnelle", règle nécessaire pour que le système puisse fonctionner, et qui rend possible l'organisation des affaires de l'Etat. L'ensemble de telles règles fondamentales forme la constitution de l'Etat. Kelsen établit avec raison la distinction entre cette constitution (qu'il dénomme "véritable") et ce qu'il appelle la "mere written constitution" (comme celle de la République autrichienne, promulguée après la Première guerre mondiale, dont il est l'auteur principal). Une constitution écrite n'est normalement qu'un ensemble de textes juridiques qui ne reflètent qu'imparfaitement certains éléments de la véritable constitution et l'on ne doit jamais confondre les deux.

Une "véritable" constitution démontre un caractère symbolique spécial qui n'est pas impliqué quand la constitution écrite n'est qu'une "mere written constitution". Donc, historiquement, par exemple, la Couronne de Saint-Etienne symbolise la vraie constitution du royaume hongrois, tout comme le tambour kalinga symbolise celle du Rwanda et le tabouret d'or celle de l'Etat

d'Asante.

Pourvu de ces concepts de base, nous pouvons entreprendre l'analyse comparative des systèmes constitutionnels des Etats-Unis et des Etats africains dits "traditionnels".

LES ETATS AFRICAINS ET L'ETAT EN AMERIQUE

Dans le cadre conceptuel que nous venons d'esquisser, aucune différence significative ne distingue les Etats africains traditionnels et les systèmes d'origine anglo-saxonne d'Amérique du Nord en 1750. Dans un cas comme dans l'autre, le "présupposé" sur lequel la formation politique s'est érigée est le **Grundnorm** dynastique ; de plus, là où les nouveaux Etats sont issus de conquêtes, la légitimité de s'emparer des terres d'autrui * figure aussi dans le **Grundnorm**. Les droits des autochtones étant souvent reconnus dans les rites: en Virginie, le gouvernement reçoit, encore aujourd'hui, des "cadeaux" (produits des champs et de la chasse) que lui offrent les descendants de ceux dont on s'est emparé du terroir à l'époque coloniale. Quoique cette cérémonie soit quelque peu folklorique aujourd'hui, son parallèle conceptuel se trouve précisément dans les rites d'Etat en Afrique dans lesquels les "maîtres de la terre" jouent très souvent un rôle clé en conférant au roi le pouvoir de diriger le pays.

Dans un monde prébureaucratique, soit en Afrique précoloniale, soit dans la région de l'Atlantique septentrional du dix-huitième siècle, le pouvoir justifié par un **Grundnorm** était loin d'être toujours centralisé chez le souverain. Nous retiendrons ici les mécanismes symboliques justifiant l'exercice du pouvoir autonome dont jouissent les provinces lointaines. Chez les Bashi de l'Est du Zaïre, le roi signalait son accord aux pouvoirs provinciaux en envoyant un délégué spécial allumer, au niveau du gouvernement autonome, un feu symbolique. Le gouverneur de province exerce alors les pouvoirs du roi durant tout ce temps où le feu est maintenu allumé. Le roi signale sa décision de limoger le gouvernement en envoyant le même délégué pour éteindre le feu royal. Le parallèle est remarquable avec les chartes royales octroyées aux colonies anglaises en Amérique du Nord. Dans les deux cas, une autonomie réelle est réconciliée avec les réalités idéologiques par un symbole des droits "reçus". Ce symbole, en tant que base des revendications locales, est très hautement apprécié en province : dans un Etat au Bashi qui s'est rendu effectivement indépendant du souverain (et non pas simplement devenu autonome) on protège le **Grundnorm** en expliquant comment le fondateur,

* Roger Williams, fondateur de la colonie de Rhode Island, est banni de Massachusetts Bay parce qu'il met en cause ce présupposé. Une colonie comme la Pennsylvanie plus tard (1687) justifie son terroir par simple droit d'achat.

prince/gouverneur d'une grande province, trompa le délégué du roi envoyé pour éteindre le feu royal chez lui, en le priant de lui allumer sa pipe ; comme Sam Adams, leader de l'aide radicale du Massachusetts, faisait faire son portrait, la main posée sur la Charte royale de la colonie. Répétons donc que les structures de valeurs sur lesquelles sont érigées les formations étatiques en Afrique "traditionnelle" et en Amérique du Nord anglo-saxonne d'il y a deux siècles et demi sont bien semblables. Ce n'est qu'avec la Révolution des années soixante-dix du dix-huitième siècle qu'on constate la parution d'une nouvelle base justificative des régimes en Amérique.

On peut toujours se poser la question de savoir si les Américains du dix-huitième siècle ont vraiment expérimenté une "révolution". Du point de vue de l'organisation sociale, ils n'en ont probablement pas subie, mais du point de vue des bases intellectuelles du gouvernement, notre cadre d'analyse permet de démontrer assurément qu'une révolution s'est bien produite ; à cet égard, les systèmes étatiques d'Amérique du Nord ont indiscutablement changé de **Grundnorm** entre 1774 et 1780. La Déclaration d'Indépendance, tout en reniant la légitimité du roi (et donc en rejetant l'ancien **Grundnorm** dynastique), annonce que désormais la seule fondation véritable des systèmes étatiques chez les Américains sera le consentement des gouvernés. Mais une écriture symbolisant le **Grundnorm** sera retenue ; la charte coloniale issue de l'ancien **Grundnorm** sera remplacée par une "constitution" qui, par le truchement d'une élection populaire, répondra aux exigences du nouveau **Grundnorm**. A partir de 1776, les colonies devenues "Etats" se munissent de telles écritures justificatives, et le processus est coiffé par l'adoption, en 1788, d'une nouvelle Constitution nationale. Si effectivement la Constitution fédérale de 1787 exprimait l'aboutissement d'un mouvement réactionnaire du point de vue social, il est aussi vrai que les "contre-révolutionnaires" ont gagné la partie précisément parce qu'ils acceptèrent entièrement la révolution du **Grundnorm** et surent habilement la mettre au service de leurs idées et leurs intérêts. De ce qui précède, il se dégage que la Constitution américaine - nous voulons dire ici le texte lui-même - est issue d'une conjoncture historique particulière qui ne s'est produite qu'une seule fois. C'est une conjoncture dans laquelle une rupture politique conduit à l'adoption d'un nouveau **Grundnorm** (consentement des gouvernés) dans une région périphérique autonome où le symbole des "libertés" provinciales est une écriture dans les deux sens du mot, car elle est un symbole dans lequel on doit "croire" pour être bon membre de la communauté politique, tout comme, pour être sujet loyal du roi ainsi que nous l'avons évoqué plus haut, on doit "croire" qu'est valable le feu dont un ancêtre s'est emparé par une tromperie. C'est pourquoi, aux Etats-Unis plus que **nulle part ailleurs**, à notre connaissance, on doit "croire" dans une "mere written constitution" pour

être bon citoyen.

Donc à cause d'une conjoncture tout à fait particulière, le document constitutionnel se rapproche, aux Etats-Unis, beaucoup plus des rites et objets symboliques qui sacralisent le régime étatique dans les formations précoloniales africaines, que des constitutions actuelles telles, par exemple, celles de la France, l'Union Soviétique, ou le Japon qui, sans trop d'embarras, sont remplacés dans le but de résoudre des crises internes ou externes. Les spécialistes américains du droit constitutionnel répondent à la proposition d'une nouvelle convention constitutionnelle - projet des partisans d'un amendement pour exiger un budget fédéral en équilibre mais qui ne se bornerait pas à cette matière - avec l'horreur que nous attendrions des ritualistes rwandais d'antan si on leur proposait de troquer les tambours royaux contre une camionnette Toyota, et non pas avec le sang-froid de leurs homologues français en 1958, soviétiques en 1971 ou japonais en 1945 face aux projets de nouvelles "mere written constitutions".

En Afrique, la constitution véritable se cache dans les objets et les actions rituels ainsi que dans les mythes qui expliquent comment le régime s'est établi sur le terroir de l'Etat. Au quotidien, les différents politiques se traduisent par une lutte, parfois armée, dans laquelle chaque parti vise à imposer son interprétation de la signification des objets, des actions rituelles ou des mots du texte oral du mythe et, de temps en temps, à en rajouter de nouveaux éléments. Aux Etats-Unis, les luttes politiques fondamentales tournent plutôt autour des mots du texte ou de ses amendements. Ces luttes peuvent bien être vues comme des luttes symboliques, les mots n'étant toujours que symboles. Mais pour mieux comprendre ce phénomène, il convient d'étudier le régime américain à la lumière d'un autre système qui, à la différence des régimes africains sans écriture, partage avec celui des Etats-Unis une écriture particulière qui sacralise le régime politique hiérarchique - nous désignons ici l'Etat islamique, surtout au stade de ses deux premiers siècles.

L'ECRITURE SAINTE COMME CONSTITUTION - L'ETAT ISLAMIQUE ET L'ETAT AUX ETATS-UNIS

Les Etats-Unis et l'Etat traditionnel islamique exemplifient ce qu'on pourrait dénommer les régimes "textuels", c'est-à-dire des régimes où un texte précis, sorti directement et logiquement du **Grundnorm** sur lequel repose toute la structure étatique, se confond avec la constitution véritable de cette structure. Cette similitude fondamentale nous permet de mieux saisir les événements de l'expérience américaine des premiers siècles en jetant un regard sur les premiers siècles de l'Etat islamique. Mais il faut d'abord souligner les différences qui marquent ces deux systèmes.

Si aux Etats-Unis, l'écriture sort d'un **Grundnorm** qui s'explique par la conjoncture particulière en Amérique du Nord de la fin du dix-huitième siècle où la doctrine sur les origines populaires du gouvernement se croise avec l'héritage des chartes coloniales, le texte coranique n'est pas perçu comme le produit de la communauté qu'il doit diriger mais plutôt comme celui de la volonté du Tout-Puissant. Alors que nous nous servons de guillemets pour affirmer que la Constitution des Etats-Unis est "sacrée", nous devons indiscutablement nous en débarrasser lorsqu'il s'agit du Saint Coran, expression directe de la volonté de Dieu en matière de la conduite de sa communauté ici-bas. Il ressort de cette grande différence que le Saint Coran règle une série de choses qu'il **incombe** aux dirigeants de la communauté d'accomplir, tandis que le document américain, tout en délimitant avec une certaine précision les institutions de l'Etat et tout en octroyant à ces institutions leurs pouvoirs légitimes, a plutôt tendance à restreindre les pouvoirs du gouvernement qu'il crée.

De plus, le texte coranique n'a pas de limites temporelles, culturelles, ou spatiales - il vise l'inclusion éventuelle de tout l'espace humain dans la communauté des croyants. Le Coran englobe la vie politique simplement parce qu'elle fait partie de la vie totale du croyant - à la différence de la Constitution américaine, qui ne vise que la vie politique, le texte coranique dirige le comportement total de l'homme. Les deux cas "textuels" se distinguent très nettement donc du fait de la profonde différence de nature des textes fondamentaux. Ce qui nous autorise à proposer que les similitudes structurelles des systèmes ressortissent de la logique des régimes "textuels" et non pas des exigences de textes semblables.

Quoique "symbole" (tout comme le tambour rwandais ou la ceinture de Saint-Etienne hongroise) un tel texte a cette particularité, et c'est que le texte, d'être susceptible d'être lu, et doit l'être. Les savants en critique littéraire nous apprennent que, pour qu'un texte "existe", il doit posséder des lecteurs, sans quoi il n'est que lettre morte ; c'est cette exigence qui donne au texte sa signification, laquelle change d'une génération à l'autre, à cause de l'évolution des mentalités chez ceux qui s'y intéressent. Ce n'est donc pas le texte littéraire n'est seule "juste" ; toute lecture n'est que l'époque d'un lecteur et toute lecture est également bonne, pourvu qu'elle soit fidèle au texte lu. Les auteurs modernes lisent Shakespeare à la lumière de Freud et de Marx, et il est impossible de l'écrire.

De aucun système étatique "textuel", on a un texte donné fait autorité. On peut supposer une pluralité anarchique d'interprétations que, pour trouver un autre communauté de lecteurs s'intéressant au texte. Il faut qu'il y ait une interprétation **autoritaire** du texte qui sacralise le système, faute de quoi ce dernier éclaterait.

L'Etat doit, en conséquence, constituer une communauté donnée dotée d'un pouvoir de "lire" ce texte de façon autoritaire. Ceci explique, au moins en grande partie, le rôle du barreau aux Etats-Unis et du **Uluma à Dar-al-Islam**. La constitution étant conçue comme document de caractère juridique, les spécialistes de cette matière se sont arrogés le droit de la "lire" définitivement; le Coran étant conçu comme document de caractère religieux, c'est aux spécialistes de la science de la foi que revient cette fonction. Les deux cas partagent toutefois ceci : lorsque les lecteurs autorisés se prononcent définitivement sur la signification d'un passage du texte, les autorités étatiques se plient, risquant ainsi de voir s'évanouir une grande partie de leur pouvoir : (du moins, lorsque le système a atteint sa maturité).

Le pouvoir de lire le texte appartenant aux niveaux les plus influents du groupe professionnel impliqué, il n'y a pas lieu de s'étonner que les systèmes aient expérimenté une évolution qui leur soit attachée. On peut évoquer ici deux similitudes institutionnelles : l'évolution de l'enseignement professionnel et la place centrale qu'occupe le principe du précédent judiciaire. La première sert à pourvoir la "communauté autorisée" d'un cadre qui s'accorde avec les principes indispensables au fonctionnement du système ; la seconde justifie la conformité à cette lecture dans des cas judiciaires précis. Il est intéressant de constater que, pendant un certain temps, le système reste quelque peu ouvert et exige que les juges décident entre eux de la meilleure lecture. Au fur et à mesure que les lacunes sont comblées, cette liberté est supprimée. C'est ainsi qu'on n'a mis fin à cet **idjtihad**, dans le monde islamique, qu'après près de trois siècles. La même chose s'annonce-t-elle chez les Américains ?

Si l'Etat doit reconnaître une "communauté autorisée" de spécialistes dans la lecture du texte, quitte à risquer sa propre stabilité, les sources sociales, politiques, ethniques, économiques ne seront pas effacées par la reconnaissance officieuse d'une telle communauté. La "communauté autorisée" jouit de la puissance étatique pour renforcer sa lecture du texte, mais cela n'arrache pas aux autres membres de la communauté politique (les "croyants", par exemple, pour ce qui concerne un texte sacralisateur) la capacité de lire.

Un texte est, par nature, figé et la lecture autorisée n'est pas en réalité ouverte au grand public mais plutôt aux seuls détenteurs du pouvoir. Les autres sont, en conséquence, plus ou moins libres de lire le texte à la lumière de leurs propres intérêts, inclinations et façons de comprendre le monde. Comme l'écrit l'historien latino-américain Eduardo Galeano, "El dios de los parias no es siempre el mismo que el dios del sistema que los hace parias", et ce fait est particulièrement frappant quand il s'agit d'un texte "sacral".

Donc, dans les systèmes "textuels", la lutte entre la classe dirigeante

(et l'Etat dont elle se sert) et la classe subordonnée (qui se sent opprimée par cet Etat) se traduit en lutte où s'opposent ceux qui se rangent aux côtés des lectures opposées du texte sacralisateur.

Dans le cas du monde islamique, on remarque, à titre d'exemple, outre les Alids qui donnent naissance au mouvement shiite, les Kharijites, les Fatimides, et les différents mouvements mahdistes à travers les siècles. En ce qui concerne les Etats-Unis, on constate que la lutte bien amère entre jeffersoniens et fédéralistes à partir de l'adoption même de la Constitution (lutte entre les intérêts agricoles, locaux et populaires et ceux d'une bourgeoisie recherchant le développement économique à l'échelle nationale aux dépens des premiers) se traduit surtout comme conflit sur la signification des provisions textuelles (provisions que les auteurs eux-mêmes semblent avoir bien voulu laisser imprécises, faute de pouvoir s'accorder sur les questions à résoudre). Après près d'un siècle sous leurs textes sacralisateurs respectifs, les deux systèmes se heurtent à une crise fondamentale qui, comme les autres, se traduit par la confrontation des "écoles" de lecture du texte. Il s'agit de la révolution Abbasside (750 AD) et la Guerre de Sécession en Amérique (1860).

A l'issue de ces crises, les systèmes subirent des transformations profondes qui nous montrent que l'Etat n'est pas du tout immobilisé par son texte impératif. Les Abbassides représentent, selon les historiens spécialisés, la chute du régime issu de la conquête effectuée par les ressortissants de l'Arabie et la prise du pouvoir par les convertis, surtout d'origine mésopotamienne et persane. A l'origine, les Abbassides semblent avoir suivi d'abord une doctrine "hérétique" (ils lisaient le texte d'une manière qui s'écarte de la lecture autorisée), mais, une fois au pouvoir, ils adoptèrent la lecture orthodoxe. Cependant, l'emprise des idées pré-islamiques sur eux avait eu comme résultat l'introduction d'une structure étatique d'origine sassanide (persane) qui ne correspond que difficilement au texte coranique. Ce qui n'empêche pas aux lecteurs autorisés de pouvoir y puiser de quoi justifier les innovations abbassides - et ce jusqu'à l'éclatement de l'empire, des dynasties espagnoles, égyptienne et musulmane, s'érigeant sur des lectures opposées. Soulignons cependant qu'au cours de ces innovations sont acceptées.

Il en a été ainsi aux Etats-Unis après la Guerre de Sécession. En effet, les amendements votés après la guerre altérèrent le texte au point de lui rendre désormais contradictoire la lecture sur laquelle avait insisté les perdants sudistes. Ces amendements ne l'affirment pas, mais la victoire nordiste a bien été la victoire de la bourgeoisie, du capitalisme industriel, dont les intérêts ont été le mieux servis par l'introduction d'un Etat fédéral dont le modèle est l'Etat centralisateur d'Europe occidentale. Donc, tout comme le deuxième siècle du monde islamique, le deuxième siècle de l'expérience américaine se caractérise

par l'enracinement progressif de ce genre d'Etat que voulait surtout éviter la révolution intellectuelle qui, à l'origine, avait établi le texte sacralisant. Ce qui est frappant, c'est qu'en Amérique du Nord comme au Moyen-Orient, les lecteurs autorisés du texte s'adaptent avec souplesse à cette nouvelle tendance. Les régimes "textuels" se montrent aussi capables de s'adapter à l'histoire et au pouvoir, bien que cette adaptation, et cette adaptabilité, se heurtent résolument aux intentions expresses des auteurs (ou de l'auteur) du texte impératif.

CONCLUSION

Comme dans la plupart des Etats traditionnels en Afrique, et comme dans les pays d'Islam, on ne peut parler d'une division nette entre **Etat** et **culture** aux Etats-Unis. La culture politique fait partie de la culture globale partagée par le peuple tout entier. Nous avons essayé de démontrer, comment on pourrait, pour comprendre le système constitutionnel américain, faire pire que de l'examiner dans la lumière de ces autres systèmes historiques. Pour terminer, nous souhaiterions simplement faire remarquer que, quand nous réfléchissons sur le monde actuel, ce sont en réalité les Américains qui doivent être considérés comme peuple "traditionnel". Les mondes africains et islamiques d'aujourd'hui ont subi une telle désagrégation qu'il est difficile d'imaginer aucune analyse comparative avec les Etats-Unis - comment en effet identifier le **Grundnorm** de l'Egypte ou du Sénégal moderne ? Il n'est intéressant de jeter de la lumière sur les Etats-Unis qu'en les rapprochant des systèmes dits "traditionnels". La tradition américaine est jeune, bien sûr, mais dans l'esprit et dans la culture des Américains, elle retient sa force, alors que les sociétés et cultures traditionnelles plus anciennes ont subi des bouleversements incompréhensibles des Américains. Les Africains, les musulmans (et cela peut bien être les deux) n'arriveront à comprendre les Américains qu'en se rendant pleinement compte qu'ils sont, eux, des gens modernes, alors que les Américains sont un peuple aussi traditionnel que jeune.

RESUME

Pour bien saisir les particularités véritables du système constitutionnel américain, il convient de montrer d'abord comment il ressemble à d'autres systèmes étatiques analogues, surtout ceux qui en sont éloignés par le temps, l'espace ou la culture.

Pour ce faire, un cadre d'analyse reposant sur la doctrine de H. Kelsen permet de saisir la "sacralité" dont jouit la charte fondamentale américaine (à la différence des constitutions des autres pays modernes). Il ressort de cette analyse que cette sacralité dérive d'une conjonction historique entre, d'une part, l'ancienne idéologie de l'ère coloniale, idéologie qui valorise les chartes

affirmant l'autonomie des colonies et, d'autre part, la nouvelle idéologie selon laquelle il appartient à la communauté d'ériger elle-même sa propre constitution.

Ce symbole sacré peut être éclairé par une comparaison du système américain à d'autres systèmes renfermant des symboles semblables. Aussi, est-il permis, après avoir examiné le fonctionnement des symboles d'Etat en Afrique précoloniale, d'observer certaines similitudes entre deux systèmes qui réservent à l'écriture une fonction déterminante : les Etats-Unis et l'Etat islamique surtout dans ses deux premiers siècles d'existence.



LA NOTION DE PRESIDENT-GUIDE ET L'AMENAGEMENT CONSTITUTIONNEL AU TOGO

Ogma Wen Saa YAGLA *

INTRODUCTION

Pour saisir l'aménagement du pouvoir politique dans les Etats modernes, le professeur Roger Pinto (1) estime qu'il faut pour cela consulter leur constitution. Celle-ci s'exprimerait généralement de trois manières : d'abord dans la lettre des textes écrits, ensuite dans l'origine du pouvoir, enfin dans la pratique de celui-ci. Il n'y a là, à la vérité qu'un simple rappel d'une règle juridique bien connue (2) : la puissance des dirigeants politiques d'un Etat ne peut se déployer que conformément à des règles préétablies; leur pouvoir ne transparaît qu'à travers des institutions politiques(3).

Cette définition appliquée au cas particulier du Togo nous permet de faire d'ores et déjà les observations suivantes : les assises juridiques du pouvoir politique dans ce pays semblent difficiles à saisir du fait que celles-ci ont été radicalement transformées plus d'une fois et en un laps de temps très court. En effet, le 13 Janvier 1967, des chefs militaires, invoquant des troubles politiques permanents (4) ont mis brutalement fin, pour la deuxième fois, à l'expérience d'un gouvernement tirant ses pouvoirs d'une constitution écrite. Et par la suite, pendant 13 ans, le Togo s'est trouvé dans une situation paradoxale. Le pays connaissait pour l'essentiel, la paix politique. Mais sur le plan institutionnel, on se trouvait pratiquement devant une énigme, car le régime politique instauré par

* Maître de Conférences et Directeur de l'E. S. A. C. J.; Député et Vice-Président de la Commission des A. E. de l'Assemblée Nationale Togolaise (TOGO)

(1) Cf. Roger Pinto, La Logique juridique des régimes politiques, in *Le Monde* du 5 Juillet 1960.

(2) Il faut rappeler ici le long chemin parcouru par les juristes avant d'arriver à ce résultat. En effet, au départ, l'Europe continentale, influencée par le droit public romain, déclare que l'Etat, puissance publique, dispose de la souveraineté; ses pouvoirs sont sans limites, les dépositaires de cette puissance ne sont limités que par la morale et la religion. C'est aux hommes de droit que revient le mérite d'avoir fait admettre l'idée de règles fondamentales et impératives s'imposant aux détenteurs de cette puissance. Cf. I. Duguit, *Traité de droit constitutionnel* (en trois volumes), Paris, C. N. R. S., réédition 1971; voir également M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, C. N. R. S., réédition 1965.

(3) Pour la notion de droit constitutionnel, voir notamment M. Prétot, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Paris, Dalloz (Précis), 6e édition, 1972, voir également A. Hauriou, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Paris, Montchrestien, 1975, 6e édition.

(4) Cf. La proclamation de 13 janvier 1967, prononcée sur les ondes de Radio-Tomé par le lieutenant-colonel EYADEMA, chef d'Etat - major des Forces Armées Togolaises in le Général EYADEMA, l'homme de la réconciliation, Paris Continent 2000 P. 25 27.

le général EYADEMA paraissait flou, aucun texte à valeur constitutionnelle n'étant venu le préciser. Mais brusquement, le 30 Août 1979, le chef de l'Etat annonça son intention de doter le pays d'un texte fondamental dûment approuvé par le corps électoral. Cette consultation électorale a eu lieu le 30 décembre 1979. Ainsi adoptée par 99,97 % des électeurs togolais et promulguée le 9 janvier 1980, cette constitution sert aujourd'hui de fondement apparent au nouveau système institutionnel togolais élaboré silencieusement pendant 13 ans.

En effet, après l'échec en 1967, des institutions imitées de l'Occident, un modèle nouveau d'exercice du pouvoir (5) placé sous le signe de l'authenticité africaine (6), est apparu à travers la pratique quotidienne de celui-ci au Togo. Le Centre de gravité du système constitutionnel se situe en la personne du président de la République déclaré "guide" de la nation togolaise. De ce fait, il éclipse pratiquement tous les autres organes de l'Etat. Ce "Président-guide" est soutenu dans son action politique (7) par toutes les forces vives de la nation ; tout d'abord l'armée qu'il a forgée à partir d'un noyau de 153 hommes légués à la jeune république par la France ; on dit que celle-ci est intégrée à la nation (8). Ensuite le chef de l'Etat s'appuie sur un parti politique qu'il a fondé : le Rassemblement du Peuple Togolais ; celui-ci est considéré comme étant au-dessus de l'Etat (9). Enfin, les peuples togolais, sur l'ensemble du territoire, manifestent de mille manières leur attachement au système institutionnel nouveau instauré par le Général EYADEMA. Celui-ci a décidé de prendre le contrepied du droit constitutionnel occidental, c'est à dire de sacrifier, autant que faire se peut, la liberté des individus (10) en mettant un accent particulier

(5) Voir Seydou-Madani Sy, Recherches sur l'exercice du pouvoir politique en Afrique Noire (cas de la Côte d'Ivoire, de la Guinée et du Mali) Paris, Pedone 1964.

(6) Voir Ibrahima Fall, le droit constitutionnel au secours de l'authenticité et de la négritude. Le serment du Président de la République ; acculturation ou retour aux sources ? *Annales africaines*. Université de Dakar, 1973. P. 203 à 218.

L'authenticité est essentiellement une exigence politique : l'homme africain doit se hâter de prendre conscience de son aliénation culturelle par suite de la domination coloniale des temps passés ; en conséquence il doit réagir violemment contre cet état de chose en affirmant avec force sa personnalité : cf. S Inongo. Pour une définition de l'authenticité : (Texte d'une conférence tenue à Dakar, Sénégal, 1973, inédit.)

(7) Celui-ci apparaît lors des différents plébiscites organisés par le régime EYADEMA : 99,60 %, le 9 Janvier 1972 ; 99,97, le 30 décembre 1979, 99, 97, le 21 décembre 1986.

(8) Cf. *Secrétariat administratif du R. P. T.* Deuxième congrès statutaire du R. P. T. tenu à Kara du 26 au 29 novembre 1976, Lomé, Editogo, Juin 1977, multigraphié.

(9) Cf. *Ibidem*

(10) Il serait inexact de prétendre que le Général EYADEMA foule systématiquement aux pieds les droits de l'homme en terre togolaise. Il vient d'autoriser l'installation d'une commission des Droits de l'Homme le mercredi 21 Octobre 1987.

Depuis le 12 Janvier 1987, il n'y a plus d'individus détenus dans les prisons togolaises pour délit politique ; les terroristes condamnés à mort à la suite du coup de force du 23 Septembre 1986, ont vu leurs peines commuées en détention à perpétuité le 21 octobre 1987.

sur l'autorité du chef de l'Etat, ceci lui permet d'assurer, sans contestation, la construction de la nation et la promotion économique et sociale du pays.

C'est pourquoi, il conviendra dans un premier temps de présenter la mise en relief exceptionnelle de l'institution présidentielle en terre togolaise, puis, dans un second temps, d'insister sur la minimisation des autres organes de l'Etat.



PREMIERE PARTIE: LA MISE EN RELIEF EXCEPTIONNELLE DE L'INSTITUTION PRESIDENTIELLE

En s'emparant du pouvoir par la force le 13 Janvier 1967, le Chef des forces armées a enfin de compte précipité l'effondrement du droit constitutionnel occidental au Togo. Depuis lors, les nouveaux détenteurs des leviers de commande se sont mis à la recherche systématique de l'authenticité africaine dans tous les domaines de la vie nationale. Ils ont ainsi trouvé un terrain favorable en matière d'encadrement juridique de phénomènes politiques aussi spécifiques que ceux de l'Afrique Noire Post-coloniale, le droit public occidental, fondé, à titre principal, sur l'exaltation de la liberté des individus et par conséquent sur l'éparpillement des forces vives de la nation, ne peut être d'aucun secours ; il ne peut aider à l'éclosion d'une nation et à un démarrage économique cohérent. Ce dont ont besoin les Etats situés au Sud du Sahara, c'est un droit public qui soit de nature à favoriser le rassemblement des citoyens issus d'ethnies diverses autour d'un chef charismatique. Ce droit public nouveau doit favoriser dans un délai bref la réalisation de deux objectifs complémentaires : l'un politique, l'unité nationale (11) ; l'autre économique et social, un développement harmonieux de la nation (12).

Tout cela explique que l'aménagement du droit constitutionnel soit conçu de manière à exalter le Président de la République déclaré, pour la circonstance, "Guide" de la nation.

Tout cela explique que l'aménagement du droit constitutionnel (13) soit conçu de manière à favoriser d'abord l'exaltation du "Président Guide" de la nation togolaise et à faire entrer ensuite dans les mœurs politiques togolaises cette notion d'essence mystique (14).

A. L'EXALTATION DU "PRESIDENT GUIDE"

En formant son premier gouvernement le 14 avril 1967, le chef des forces armées togolaises avait pris devant le peuple un engagement solennel : mettre

(11) En Afrique Noire, l'Unité Nationale se construit autour de la personne du chef de l'Etat, incarnant par ailleurs l'espoir du développement économique de chaque pays. Pour le cas du Togo, cf O. W. YAGLA, *l'édification de la Nation Togolaise*, Paris, l'Hamattan, 1978.

(12) Il existe dans la plupart des Etats africains, un plan économique et social. Pour le cas du Togo, le premier a été institué en 1966.

(13) Le texte intégral a été publié in *La Nouvelle Marche du 19 décembre 1979*, P 6 et 7.

(14) Cette notion renvoie, sans nul doute, à la conception sacrée de l'autorité politique en Afrique Noire. Pour de plus amples développements, voir A. M. D. Lebœuf, *Les principautés Kotoko, essai sur le caractère sacré, de l'autorité*, Paris. C. N. R. S., 1969 ou encore Bernard Durand, *Histoire comparative des Institutions*, Dakar, N. E. A., 1963.

fin aux désordres de toutes sortes et au blocage dû à l'égoïsme de quelques politiciens dépourvus de scrupules. A travers cet engagement, le nouveau chef de l'Etat voulait en réalité signifier que dorénavant le champ ne serait plus laissé libre aux hommes et aux partis politiques pour s'entredéchirer en vue de la conquête du pouvoir. En termes clairs, il sera désormais seul à l'exercer. Cette réalité apparaît lorsque l'on observe l'état des institutions politiques togolaises depuis la prise du pouvoir par le général EYADEMA. Ceci a été mis au clair par la constitution approuvée le 30 décembre 1979 par les électeurs togolais.

Tout d'abord, c'est la personne du Président de la République qui sert de charpente à l'édifice institutionnel togolais (15). C'est de lui qu'émanent tous les pouvoirs de l'Etat. Ceci nous renvoie d'abord à la conception gaullienne du pouvoir telle qu'elle apparaît de façon explicite à travers la conférence de presse du 31 Janvier 1964 (16). Cette conception repose au Togo sur une idée fondamentale : le Président, un guide pour la Nation.

Pour cette raison, le Chef de l'Etat est entouré d'une vénération aussi profonde que celle qui accompagne le chef traditionnel en milieu africain (17); celui-ci pouvant être à la fois une autorité spirituelle et temporelle. Cette conception conduit ensuite à un régime présidentiel plus accentué que celui qui a cours dans la plupart des Etats du continent africain. Divers observateurs se posent dès lors la question de savoir si l'on ne se trouve pas en présence d'un régime autocratique, un individu exerçant seul le pouvoir en étouffant purement et simplement tous les organes nécessaires au fonctionnement d'un Etat républicain. Si telle était la situation, il serait à craindre qu'une telle entreprise ne soit sans lendemain, l'arrêt des fonctions de l'homme politique entraînant la fin des institutions établies par lui. Il semble qu'il n'en soit rien. Le détenteur de la magistrature suprême justifie cette situation de monopole par le caractère historique du but poursuivi. Il paraît indispensable de préparer au préalable les hommes à l'exercice du pouvoir. Les échecs du passé s'expliquent en réalité par l'absence d'orientation politique imprimée par les dirigeants politiques de la période antérieure. Désormais, le président de la République se trouve investi d'une mission historique : montrer aux peuples togolais le chemin de l'unité et du développement économique et social. Il se trouve dès lors dans la situation d'un guide.

(15) Il s'agit en réalité d'un phénomène général, pour plus de détails, voir Constantin L. Georgepoulos, *la démocratie en danger*, Paris, L. G. D. J. 1977.

(16) Voir le texte de cette conférence in le Monde du 1er Février 1964.

(17) Le chef traditionnel en Afrique Noire n'a, en réalité, qu'un pouvoir prépondérant, soumis de surcroit au contrôle du conseil des Anciens. Cet organe n'est pas l'équivalent du pouvoir législatif au sens du droit constitutionnel occidental. Il a pour rôle d'entériner la formation et la disparition des us et coutumes de la communauté. Le chef traditionnel les consacre à travers les décisions faisant jurisprudence. Le caractère sacré du chef traditionnel africain lui impose le plus souvent un protocole astreignant : contact réduit avec le monde extérieur.

Ensuite, les stratèges du nouveau régime invoquent la démocratie comme fondement des institutions politiques instaurées par le Général EYADEMA. Selon eux, l'exercice du pouvoir par l'actuel chef de l'Etat repose essentiellement sur l'assentiment du peuple tout entier et non plus sur une fraction partisane de celui-ci comme du temps où s'appliquait au Togo le droit constitutionnel occidental avec son cortège d'élections truquées, de repréailles contre les mal votants, de chasse aux opposants... Dans ces conditions, il n'est pas dès lors étonnant que ce droit, loin d'accueillir l'assentiment des élites, n'a suscité que leur réprobation. Aujourd'hui, toutes les dispositions sont prises pour que la formation civique du citoyen prenne en compte la notion mystique de "Président Guide".

B. LE RECOURS A UNE NOTION MYSTIQUE

En l'absence de tout texte officiel, on peut, semble-t-il, donner la définition suivante du guide : c'est celui qui dirige le peuple togolais vers sa destinée, c'est à dire vers son unité politique et son développement économique et social. Quoi qu'il en soit, cette notion, bien qu'écartée par la constitution du 9 janvier 1980, est présente dans tous les détails de la vie politique quotidienne. Ainsi, au cours du 2ème congrès statutaire du R. P. T. tenu à Kara du 26 au 29 Novembre 1976 (18) ou au cours du congrès extraordinaire tenu à Lomé les 27, 28 et 29 novembre 1979, le mot "guide" a été prononcé au moins 67 fois par plus de 57 orateurs ou intervenants différents de nationalité togolaise ou étrangère. Cette notion semble désormais inséparable du nom du Général EYADEMA, auteur des prises du pouvoir des 13 Janvier 1963 et 1967, chef de l'Etat, "Père" de la nation togolaise et fondateur du Rassemblement du Peuple Togolais.

Mais cette notion, a priori, pose quelques problèmes au juriste pour deux raisons. Tout d'abord, c'est la première fois qu'elle apparaît dans le langage juridico-politique togolais. Elle était inconnue dans la période antérieure au 14 Avril 1967. On peut tout au plus la rapprocher de celle d'Osagyefo attribuée autrefois au Dr. N' Krumah, fondateur de la République du Ghana et grand défenseur de la cause de l'unité africaine (19). Ensuite, il semble permis de voir dans la notion de guide, un concept plus politique que juridique et en tout cas un concept presque totalement oublié par les auteurs de droit public ; à l'exception du professeur Georges Burdeau dans le cadre de son traité de science politique (20)

(18) cf. **Secrétaire administratif du R. P. T.** Deuxième congrès statutaire du R. P. T. tenu à Kara du 26 au 29 Nov. 1976 Lomé Editogo Juin 1977, multigraphié

(19) cf. G. Tixier, **Le Ghana**, Paris, L. G. D. J., coll. "Comment ils sont gouvernés" 1965.

(20) cf. G. Burdeau, **Traité de Science Politique**, TIX, les **façades institutionnelles de la démocratie gouvernante**, Paris, L. G. D. J., 2ème édition 1976 P. 39 et ss.

Ce concept appelle de notre part deux remarques fondamentales. En premier lieu, la notion de guide revêt un aspect mystique, car son origine se trouve dans les écritures saintes (21). En effet, elle apparaît pour la première fois dans l'histoire de l'humanité dans les conditions que voici. Le peuple hébreu, descendant d'Abraham, d'Isaac et de Jacob se trouve en Egypte, réduit en esclavage depuis quelque générations. C'est alors que Yaweh, en souvenir de l'Alliance spéciale conclue autrefois avec ce peuple, décide de le faire sortir de ce pays d'idolâtrie et d'esclavage pour lui attribuer une terre où coulent le lait et le miel. Mais pour parvenir à la "terre promise" le peuple élu doit subir des épreuves redoutables. Tout d'abord, il doit obtenir l'autorisation du Pharaon pour quitter l'Egypte. Ensuite, il doit traverser à pied le désert du Sinaï, enfin il doit affronter des tribus hostiles. C'est donc pour tranquilliser et donner courage à ce peuple prompt à murmurer contre lui que le Dieu d'Abraham décide de lui servir de "guide" afin de le protéger de tous les dangers susceptibles de se dresser sur son chemin.

Lorsque l'on invoque la notion de guide dans le langage juridico-politique au Togo, il semble difficile de ne pas se demander s'il n'y a pas une référence implicite à cette notion mystique. En second lieu, on peut faire observer que la notion de guide n'est pas une invention du système politique togolais. Dans la première moitié du 20ème siècle en effet, deux courants de pensée politiques opposés ont utilisé le concept de guide : le courant fasciste (22) incarné par l'Italie de Mussolini et l'Allemagne nazie de Hitler d'une part, et le courant gaulliste (23) d'autre part. Il paraît dès lors permis de penser que le concept de guide tel qu'il transparait à travers les discours des hommes politiques au Togo, est une notion empruntée peut-être au courant gaulliste. En effet, si dans ses moments difficiles, la France se tournait volontiers vers le Général De Gaulle, considéré comme "le plus illustre des Français", aujourd'hui, le Togo, conscient de ses faiblesses, se tourne vers le Général EYADEMA déclaré "le meilleur de ses fils".

C'est donc incontestablement la mystique de la notion de "guide" qui sert de fondement au régime politique instauré par le Général EYADEMA depuis son accession au pouvoir suprême le 14 avril 1967. C'est cette légitimité qui, à la vérité, a permis aux dirigeants de s'abstenir, pendant 13 ans, de doter le pays de règles écrites pour l'exercice de compétence étatique. C'est également cette notion qui explique, semble-t-il, la place exceptionnelle qu'occupe le Président

(21) cf. E. Osty, *la Bible*, Paris Seuil 1973, voir surtout le livre de l'Exode, P 135 et ss.

(22) cf. Maria A. Macciocchi, *Eléments pour une analyse du fascisme*, Paris, Union Générale d'Éditions, 1976, 2 tomes.

(23) Voir *ch De Gaulle, discours et message*, Paris, Plon, 1970, voir également J. M. Cotteret et R. Moreau. *Le Vocabulaire du Général De Gaulle*. Paris A. Colin 1969.

de la République dans la vie de la nation. La constitution soumise au référendum le 30 décembre 1979 a confirmé cet état de fait. Celle ci, en effet, lui reconnaît un certain nombre de pouvoirs impressionnants : droit discrétionnaire de dissoudre l'Assemblée Nationale (art 14) ; droit de s'emparer de tous les pouvoirs de l'Etat en invoquant le fait que "la République est en péril" (art 19) ; droit de prendre des ordonnances dans les matières qui sont du domaine législatif (art 30) ; droit de déposer des projets de loi sur le bureau de l'Assemblée Nationale (art 31).

Il faut donc analyser les conséquences qu'entraîne une notion si singulière pour le fonctionnement des institutions politiques et administratives du pays.



DEUXIEME PARTIE : LA MINIMISATION DES AUTRES ORGANES DE L'ETAT

Celle-ci découle directement de la notion même de "guide" concept non pas juridique, mais politico-métaphysique. Dans la mesure où l'on admet que le guide a pour mission exceptionnelle de conduire une collectivité politique à son plein épanouissement historique, on conçoit aisément que tout soit mis en œuvre qu'il ne puisse pas être gêné dans l'accomplissement de sa tâche. Aucune force politique ne peut donc lui faire concurrence, au risque de contredire la politique tracée par lui. C'est ce qui explique, semble-t-il, le fait que de l'avènement au pouvoir du général EYADEMA jusqu'au référendum et aux élections législatives du 30 Décembre 1979, les institutions politiques de représentation des citoyens n'aient pas fonctionné au Togo. Il est donc à craindre que, sous l'empire de la nouvelle constitution, elles ne fonctionnent sous de mauvais augures par suite du discrédit qui a été jeté sur elles pendant les dernières années. De même, les institutions d'administration de l'Etat semblent avoir perdu leur autonomie d'action

A. L'ECLIPSE DES INSTITUTIONS CLASSIQUES DE REPRESENTATION

Dans sa proclamation radiodiffusée du 13 Janvier 1967, en même temps qu'il informait le peuple de la décision prise par l'armée de s'emparer des pouvoirs de la République, le chef d'état-major des forces armées togolaises annonçait, par la même occasion, la dissolution de l'Assemblée Nationale, des conseils de circonscription et des conseils municipaux. Si l'on prend en considération le temps écoulé, il est permis d'affirmer que le Général EYADEMA décrétrait en réalité la mise à l'écart d'institutions qui, jusque là, étaient présentées comme nécessaires au fonctionnement de tout système politique viable (24). Quoi qu'il en soit, pendant 13 ans, on ne décelait de la part des pouvoirs publics togolais aucun effort pour doter à nouveau le pays d'un parlement ni pour restituer aux collectivités locales leurs libertés traditionnelles.

Une évolution n'est intervenue dans le droit public togolais que depuis le discours du 30 Août 1979, le référendum et les élections du 30 décembre 1979. Mais à lire les discours des hommes politiques togolais, on est pratiquement assuré que le nouveau parlement ne retrouvera plus son rayonnement

(24) Pour une étude approfondie de la notion de représentation, se reporter à : **D. Turquin, de la démocratie représentative**. Thèse, Clermont Ferrant, 1978, multigraphié. Voir également : **Le régime représentatif est-il démocratique ?** In *Pouvoirs*, N° 7, P. U. F. 1978.

d'autrefois. Il devra se contenter d'une place modeste. On peut penser qu'il est au purgatoire. Quant aux collectivités locales, les autorités publiques ont attendu plus de 20 ans pour organiser des élections en vue de nommer des conseillers municipaux, de préfecture et des maires des communes de plein exercice. Il serait prématuré d'assurer d'ores et déjà que celles-ci ont recouvré leurs libertés traditionnelles du simple fait de cette consultation.

1. Le Parlement en Purgatoire

Le premier acte significatif en la matière a été sans doute le renvoi en janvier 1967, des députés élus au suffrage universel le 5 Mai 1965, un renvoi aggravé par le fait que la "chambre des Députés" bâtie pour abriter les travaux des représentants de la nation, a subi à partir de 1977, une autre affectation. Elle a été le siège de la Fondation EYADEMA. Celle-ci a pour vocation la formation politique des citoyens. Il y a là, certes, une mission noble, mais ne répond pas à l'idée de représentation ! C'est sans doute l'un des signes de l'envoi au purgatoire pendant 13 ans de l'institution parlementaire. Il faut s'interroger sur cet état de fait, car il a eu pour conséquence d'empêcher pendant longtemps le peuple de désigner des censeurs auprès des gouvernants. L'explication la plus souvent entendue est celle-ci. Le parlement est inutile, il coûterait trop cher alors que le pays a besoin de son argent pour investir utilement en vue de son développement. Dans les Etats africains, on devrait pouvoir se contenter de l'essentiel pour la marche de l'Etat : un gouvernement, des tribunaux, les services publics essentiels... L'argument manque de pertinence. La question qui se pose est celle de savoir si l'institution parlementaire est utile ou non à la vie d'une nation (25). Il convient de remarquer que cette institution est en réalité en déclin dans la plupart des démocraties modernes (26). Cependant, les auteurs éminents continuent de soutenir que les députés jouent encore un rôle irremplaçable (27). Ils servent de trait d'union entre le gouvernement et le peuple, trop éloigné du centre de décision soit par suite de l'étendue du territoire, soit par suite d'un écart psychologique, les administrés se sentent écrasés par la bureaucratie. On pourrait soutenir, dans le cas du Togo, que l'institution, n'ayant pas eu le temps de s'implanter dans les mœurs de la nation, n'a pas permis au peuple d'apprécier son rôle à sa juste valeur. C'est peut-être la raison pour laquelle aucune portion des citoyens n'a réclamé sa convocation pendant sa mise à l'écart par l'autorité militaire de 1967 à 1979.

(25) Voir A. Chandernagor, *Un parlement, pour quoi faire*, Paris, Gallimard, coll "Idées" N. R. F. , 1964

(26) cf Constantin L. Georgopoulos, *la démocratie en danger*, op. cit. P. 147 et ss. Voir également Raymond Aron, *Démocratie et totalitarisme*, Paris, Gallimard, coll. Idées N. R. F. 1965, P 225 et ss

(27) cf. J. C. Masclat. *Le rôle du député et des attaches institutionnelles*, Paris, L. G. D. J. 1979 ; Voir également A. Chandernagor, op. cit.

En réalité, on peut trouver une autre explication à cette situation faite au parlement togolais. Sous les deux premières républiques, les députés ont manifesté une incapacité notoire à s'élever au dessus de leurs petits intérêts personnels, ethniques et régionalistes. Ils ont cautionné la politique antinationale du Président Olympio qui s'est servi d'eux pour la chasse à l'homme à l'intérieur du pays. Sous la 2ème République, les députés ont fait preuve de la même faiblesse en épousant les querelles du chef de l'Etat et de son vice-président. Dans tous les cas, on ne trouve nulle part trace d'un sursaut de dignité des députés rappelant aux Gouvernants les impératifs d'une politique vraiment nationale. Dans ces conditions, on peut donc penser que le guide aurait décidé, de 1967 à 1979, de ne pas convoquer les députés en guise de punition pour leur inertie passée. Ce point de vue semble confirmé par la nouvelle conception du député et sa fonction qui se dégagent des discours des hommes politiques depuis le congrès extraordinaire du R. P. T. des 27, 28 et 29 novembre 1979. Une conception qui peut être résumée autour des trois idées principales suivantes : Tout d'abord, le député togolais sera désormais "national", ceci vise à l'empêcher de se laisser absorber par les problèmes ethniques, régionalistes ou locaux. Il y a là, selon nous, un faux problème. A l'Assemblée Nationale, le député n'a pas les moyens de faire prévaloir ces types d'intérêts, la volonté nationale se dégageant à la majorité des votants. Il devrait par contre apporter aux gouvernants et à l'Assemblée le sentiment de sa circonscription sur la politique suivie. Il est le seul à pouvoir le faire de façon adéquate étant donné sa connaissance du milieu. Ensuite, toutes les dispositions sont prises pour que la fonction de député ne soit pas rémunérée. Ici, les pouvoirs publics veulent éviter les scandales du passé. Les gouvernants de la 1ère République, en particulier, s'étaient servi de l'indemnité parlementaire comme d'un moyen de pression pour s'assurer de la docilité d'un grand nombre de députés. Ceux-ci n'ayant jamais touché de leur vie de si fortes sommes d'argent, étaient tenus de ne pas contrôler les membres du gouvernement, pour ne pas risquer de perdre cette sénécure.

Cette disposition de la nouvelle constitution (art 24, al 2), malgré la noblesse de l'objectif poursuivi, nous paraît néanmoins dangereuse. Ne pourront désormais assurer les fonctions de représentation en terre togolaise que ceux qui ont les moyens suffisants de subsistance et ce sera la plupart du temps des hauts fonctionnaires. Comme ceux-ci se trouvent déjà liés à l'Etat par l'obligation de réserve, ils n'en ont pas l'indépendance morale nécessaire pour censurer les ministres qui se trouvent être leurs supérieurs hiérarchiques. La gratuité de la fonction de représentant a de nombreux précédents historiques. Elle était de règle en France du temps où les Rois convoquaient les Etats généraux. Elle a été appliquée au Togo après la guerre de 1939-1945, avec la création de

l'Assemblée Territoriale... On lui a reproché son caractère peu démocratique du fait qu'elle a pour conséquence certaine d'écarter les individus peu fortunés. C'est ce motif qui explique précisément le fait qu'elle ait été abandonnée en Grande Bretagne au début du 20ème siècle avec l'apparition sur la scène politique de députés ouvriers élus dans les rangs du parti travailliste.

Enfin, les responsables politiques du Togo ont assigné aux députés une fonction classique en ces termes "l'Assemblée Nationale vote les lois et contrôle l'action du gouvernement" (art 23). Mais ce rôle paraît délicat à remplir pour les raisons suivantes :

Tout d'abord, le Parlement ne siège que pendant deux courtes sessions ordinaires de 2 mois par an (art 28). Ce temps ne semble pas suffisant pour une étude approfondie des dossiers qui lui seront soumis ; il est alors à craindre qu'il ne soit porté à les ratifier purement et simplement. On peut également déplorer le fait que le député togolais soit contraint de conserver son emploi pendant la durée de son mandat. Ceci constituera sans nul doute une source de tiraillement et le député risque dès lors d'être médiocre employé et médiocre parlementaire. Ensuite, le contrôle des membres du gouvernement ne manquera de poser quelques problèmes. Les députés togolais, en effet, ont été proposés aux suffrages populaires par les membres du Bureau Politique et du Comité Central et la plupart de ces dignitaires du R. P. T. siègent au gouvernement. Ceux-ci ne seront-ils pas portés à signifier discrètement mais efficacement aux députés qui prétendent les censurer qu'ils leur doivent leur fauteuil ? (28). Enfin, on peut se demander si les ministres ne refuseront pas de se plier à ce contrôle en invoquant le fait qu'ils appliquent la politique tracée par le chef du gouvernement, guide de la nation, et devant qui ils sont responsables (art 20, al. 1 et 2)...

Derrière toutes ces fausses querelles se cachent en réalité deux évidences. En premier lieu, une assemblée incarne moins bien l'idée d'unité nationale qu'un seul individu. A l'heure actuelle, c'est le Général EYADEMA (29), chef de l'Etat, qui incarne l'unité nationale "(art 11, al 1.). Ceci, en vérité, milite contre le rehaussement de l'institution parlementaire. En second lieu, une assemblée est le lieu de rencontre de toutes les contradictions des composantes de la nation. C'est au parlement que s'affrontent toutes les oppositions perceptibles sur toute l'étendue du territoire. Dans les parlements du Tiers Monde peuvent

(28) Le 12 Janvier 1985, lors de son message annuel à la Nation, le Chef de l'Etat a annoncé que désormais les instances du R. P. T. ne proposeront plus de candidats-députés aux suffrages populaires : ceux-ci devront "voler de leurs propres ailes". Ce principe a été appliqué lors des élections législatives du 25 mars 1985. Ainsi, désormais, tout citoyen peut se faire élire député sans l'aval du Parti. Il s'agit en réalité d'une réforme dont la portée paraît limitée, car les candidats doivent s'engager à défendre les idéaux du R. P. T.

(29) cf. O. W. YAGLA. L'édification de la nation togolaise, Paris, l'Harmattan, 1978

réapparaître les affrontements d'origine ethnique, régionale, religieuse... Ce que redoutent visiblement les responsables politiques togolais en se méfiant de l'institution parlementaire.

Pour pouvoir prétendre sortir du purgatoire où ils se trouvent jetés, les Députés togolais devront donc fournir la preuve qu'ils incarnent eux aussi l'espoir de la nation et donner le gage que l'Assemblée Nationale sera le lieu où s'affronteront les idées pour éclairer les projets gouvernementaux.

La mise à l'écart du parlement de la vie politique de la nation de 1967 à 1979, s'est également accompagnée d'un retrait de la faculté traditionnelle laissée aux collectivités locales de s'auto-administrer (30).

2. La mise en sommeil des collectivités locales

Depuis le 13 janvier 1967, les conseils de circonscription et les conseils municipaux (31) dissous, ont été remplacés par des délégations spéciales nommées par les autorités centrales. Désormais, en terre togolaise, les populations au plan local ont perdu le droit de voir gérer leurs affaires par des représentants élus par leur soin. Le procédé utilisé depuis lors pour désigner ces gestionnaires est le suivant : à l'échelle de la circonscription administrative, l'ordre émane du ministre de l'Intérieur et est adressé au préfet, commissaire régional du R. P. T. et représentant du gouvernement central. Celui-ci dresse une liste de citoyens avec le concours des chefs traditionnels de la localité. Le Ministre de l'Intérieur se chargera de demander au chef de l'Etat d'apposer sa signature au bas de cette liste. Celle-ci fera d'eux des gestionnaires des affaires locales pour 5 ans ! L'opération de désignation des délégués spéciaux par la gestion communale suit un cheminement identique. Quant aux maires, en la forme, ils sont élus par les membres de la délégation spéciale, mais dans la réalité des faits, ceux-ci se contentent de ratifier par des applaudissements la candidature unique de la personnalité suggérée par le pouvoir central.

On peut s'interroger sur les raisons de ce retrait inattendu des libertés traditionnelles aux collectivités locales alors que leur existence ne menace guère l'autorité de l'Etat. L'explication suivante peut-être avancée. Aucun motif ne peut être pour tolérer l'existence d'un quelconque écran entre le "guide" et son peuple ; des élus locaux échappant à son contrôle pourraient lui porter éventuellement ombrage par les menus services rendus aux populations. En tout cas, il aurait été paradoxal de laisser sans contrôle des foyers de vie politique

(30) cf. J. M. Pontler, *l'Etat et les collectivités locales. La répartition des compétences*, Paris, L. G. D. J., 1978. Voir également M. Bourjol, *la réforme municipale*, Paris, Berger. Levrault, 1975.

(31) cf. O. F. NATCHABA, *L'évolution de l'administration territoriale au Togo*. Poitiers, mémoire pour le D. E. S. de droit public, 1973, multigraphié.

autonomes alors que le gouvernement se donne tâche de combattre le régionalisme sous toutes ses formes.

Toutes ses raisons expliquent suffisamment le fait que le "guide" ait retiré aux populations togolaises le droit de désigner elles-mêmes les gestionnaires des intérêts locaux. En les désignant lui-même, le chef de l'Etat est sûr qu'ils s'attacheront à appliquer non pas la politique voulue par leurs électeurs mais plutôt celle-ci conçue par lui pour le bien-être de tous.

La mise en sommeil du parlement et le retrait aux collectivités locales du droit de s'auto-administrer à leur guise apparaissent comme la première série de conséquences qu'entraîne l'introduction de la notion de "guide" dans le droit public togolais depuis le 14 avril 1967. Le refus d'autonomie aux organes d'administration de l'Etat, constitue la seconde manifestation de la suprématie du guide de la nation togolaise.

B. LE REFUS D'AUTONOMIE AUX ORGANES D'ADMINISTRATION DE L'ETAT.

Dans tout régime politique, le schéma adopté pour la bonne marche des affaires de l'Etat est à peu près le suivant (32). La politique générale de la nation est conçue par le chef du gouvernement et arrêtée en conseil des ministres. L'exécution de celle-ci est confiée, selon les questions, à un chef de département ministériel. En dernier ressort, il incombe aux administrateurs de chaque ministère de mettre en application ce qui a été édicté par les responsables politiques. Mais on admet généralement que le ministre et les administrateurs demeurent autonomes vis à vis du chef du gouvernement sur les voies et moyens à mettre en œuvre pour réaliser la mission commandée (33) sans trahir cependant l'essentiel de la politique du gouvernement.

Au Togo, le chef de l'Etat préfère guider le ministre et l'administrateur dans les menus détails de l'exécution de sa politique. Il ne souhaite pas que celle-ci soit trahie par qui que ce soit. C'est lui qui anime personnellement le gouvernement et l'administration.

1. Des ministres, assistants personnels du Guide.

De façon générale, dans la formation d'un gouvernement de type classique, le chef de gouvernement prend toujours soins de faire en sorte qu'il

(32) Pour plus de détail, se reporter à J. Chevallier et D. Loschak, *science administrative*, Paris, L. G. D. J., 1978, en deux tomes

(33) cf. Catherine Gremion, *Profession de décideurs, Pouvoirs des hauts fonctionnaires et réforme de l'Etat*, Paris, Gauthier Villars, 1979.

y ait. équilibre entre les différentes tendances idéologico-politiques au sein du parti victorieux ou de la coalition appelée à participer au gouvernement. Ainsi, le plus souvent, chaque ministre est une personnalité politique influente représentant une certaine conception de la politique gouvernementale. Dans l'exécution de celle-ci, il y mettra l'empreinte de sa personnalité et de sa manière de concevoir les choses. Au Togo, par contre, le ministre ne représente aucune force politique. Il n'y a pas au sein du R. P. T. des militants se réclamant de l'"aile droite" ou de "l'aile gauche" du mouvement dont il faudrait tenir compte dans la formation du gouvernement (34). Dans ces conditions, aucun individu ne peut prétendre avoir vocation à faire partie du gouvernement EYADEMA. C'est le "guide" du Togo, qui par un geste inattendu tire de l'ombre tel ou tel citoyen pour en faire son ministre. La durée de sa présence au gouvernement dépend de toute évidence de la volonté de celui qui l'a nommé.

Alors que, dans certains pays, des conflits ouverts entre le chef du gouvernement et ses ministres ne sont pas rares, au Togo, ceux-ci se rangent toujours du côté du "guide". On n'a jamais vu un ministre démissionner et se retirer du gouvernement parce que la politique qu'on lui demande d'appliquer ne lui paraît pas la bonne. Sa docilité envers le "guide" est le gage le plus sûr de sa longévité au pouvoir ! On sent ainsi le poids du Président guide sur chaque ministre.

Il faut s'interroger sur les motifs qui obligent un seul homme à s'occuper pratiquement de tous les problèmes de toute une nation. Une remarque préalable s'impose. Il n'y a aucun texte restreignant les pouvoirs des ministres dans l'exécution de la politique gouvernementale. Ils peuvent donc innover dans la politique de leur département. S'ils ne le font pas, c'est parce qu'ils recherchent la sécurité à l'ombre du guide. C'est une solution de paresse, de manque de courage et une recherche de la facilité. C'est ce qui explique le fait qu'au Togo il n'y ait pas de ministre ayant une envergure nationale.

Mis à part quelques discours creux prononcés ici et là, le ministre n'est pas au-dessus d'un administrateur ordinaire. En dernière analyse, on peut avancer l'explication suivante : les collaborateurs du Guide n'osent lui porter ombrage, n'étant pas revêtus comme lui d'une légitimité ou d'une mission historique.

La même idée se retrouve lorsque l'on analyse les situations des administrateurs.

2. Une administration retenue

Selon les conceptions ayant cours dans les démocraties de type occidental,

(34) Il nous est arrivé d'entendre certaines personnalités se donner le titre de co-fondateurs du R. P. T. En réalité, il n'en est rien. L'idée a été conçue par le "Guide". Il en a fait part alors à 5 personnalités du Nord et à 5 du Sud avant de rendre public son projet.

l'Administration est auxiliaire du Gouvernement (35). Dans la phase d'exécution de la politique gouvernementale, l'administrateur, se fiant à sa compétence (36), se sent pratiquement libre d'agir et de concevoir au mieux la réalité et l'œuvre qu'on lui assigne (37). Il est même arrivé en France, que face à la carence des politiciens sous la 4^{ème} République, ce soit l'administration qui ait assuré la marche de l'Etat, sa prospérité, incarnant même sa continuité. C'est sous cet angle théorique qu'il convient de juger la situation faite à l'administration dans l'exécution de la politique gouvernementale au Togo depuis le 14 avril 1967. Elle n'est pas perçue comme un auxiliaire mais plutôt comme un instrument. Mais cette conception comporte un inconvénient majeur. L'administration apparaît dès lors comme un être ligoté. Elle se montre incapable de prendre la moindre initiative. Elle attend tout du "Guide". Il y a là une source d'inefficacité dont s'est plaint le chef de l'Etat lors de la session extraordinaire du Conseil national du 6 au 10 novembre 1978.

Il faut chercher les raisons de cette situation dans les modalités de choix des hauts fonctionnaires. Ils sont nommés par le Président de la République, qui, en tout cas, doit en être informé. Et trop souvent, ils ont tendance à se tourner vers le palais présidentiel pour expliquer leurs prétendues difficultés. En poussant un peu l'analyse, on se rend compte que cette attitude renvoie à l'idée d' "homme providentiel". Il faut donc rechercher ses conseils et si possible obtenir sa caution pour continuer sa mission. De même les administrés ont tendance à porter leurs plaintes non devant le ministre ou le juge administratif, mais directement devant le chef de l'Etat pour provoquer une explication de l'administration intéressée. En résumé, on doit dire que c'est le Général EYADEMA qui dicte aux administrateurs le chemin à suivre pour exécuter sa politique.

CONCLUSION

On a souvent fait grief au régime constitutionnel d'avant 1967, de n'avoir su ni créer l'unité des peuples togolais ni leur apporter l'espoir d'un avenir meilleur. Les institutions politiques qui émergent du régime instauré par le coup de force du 13 janvier 1967 reposent sur un pilier, le "Président Guide". Celui-ci s'est

(35)cf. Chevalier et D. Lusachak, science administrative, op cit

(36)cf. Elar N. Sulciman, les hauts fonctionnaires et la politique, Paris, Le Seuil, 1976. Voir également Ibidem, les élites en France, grands corps et grandes écoles, Paris. Le Seuil, 1979, Traduction. Martine Mensy et Gremion, Pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'Etat, précité. Voir surtout ch Delbach, l'administration au pouvoir. Fonctionnaires et politiques sous la Ve République, Paris, Calman. Levy, 1969.

(37)cf. J. Meynaud, La technocratie, mythe ou réalité ! Paris, Payot 1964, voir également F. A. Demichel et M. Liqueval, Pouvoir et Libertés, Paris, Le Seuil, 1978

donné pour mission de conduire enfin les peuples togolais vers l'unité et de mettre le pays sur la voie du progrès économique et social.

Cet aménagement constitutionnel pose néanmoins un problème d'importance : la forme républicaine de l'Etat exige d'ordinaire une participation du peuple à la formulation de la politique de la nation. Au Togo, celle-ci est organisée dans la forme africaine du dialogue ou de la palabre à la maison du R. P. T. à Lomé ou à Kara et sous un arbre dans les autres localités du pays. Au cours de ces réunions sont discutés pêle-mêle le bien fondé de la politique du gouvernement, le comportement de tel ministre ou administrateur, le fonctionnement défectueux de tel service public indispensable au bien-être des populations...

Ce dialogue crée certes un certain courant d'échanges entre les gouvernements et les gouvernés, mais ne paraît pas de nature à ébranler un aménagement constitutionnel conçu pour assurer la quasi infaillibilité du "Président Guide" en matière de conception de la politique nationale. Celle-ci paraît d'ailleurs renforcée avec l'instauration du parti unique, la prise en main par le pouvoir des forces vives de la nation : syndicats, mouvements de femmes, chefferies traditionnelles : celles-ci ont d'ailleurs été sacrées ailes marchantes du R. P. T. par la constitution du 9 janvier 1980 (38).

Enfin, les associations religieuses ou philosophiques ont été invitées de façon implicite mais certaine à faire acte d'allégeance au régime du "Président-guide" pour avoir droit de cité en terre togolaise.

(38)cf. Art. 10 constitution du 9 janvier 1980.



LES PROCLAMATIONS ONT-ELLES UNE VALEUR CONSTITUTIONNELLE ?

Larba YARGA *

"En retard sur les réalités politiques et sociales, il (le droit) est un poids mort que la politique traîne derrière elle ; mais s'il est trop en avance sur elle, le danger ne peut être moindre".

Dans un ouvrage paru en 1957, Ganshof van der MEERSCH posait la question de savoir si le pouvoir s'exerce encore aujourd'hui conformément à la règle juridique (1).

En 1988, cette question est toujours d'actualité, notamment dans les pays en voie de développement, et justifie le thème relatif à l'étude sur les "Constitutions et Lois fondamentales en Afrique. Dans ce cadre, nous avons estimé opportun de tenter une réflexion sur le point de savoir si "les Proclamations ont une valeur constitutionnelle".

En soulevant cette question, nous n'avons nullement l'intention de légitimer, moins encore d'encourager la pratique des régimes politiques de fait. Il convenait cependant de s'intéresser sur un plan juridique au phénomène politique que constituent les coups d'Etat, d'autant plus que leurs conséquences sur l'ordonnancement juridique ne sont pas négligeables. Ne faut-il pas y voir comme Ganshof van der MEERSCH, un phénomène de flux et de reflux dans la lutte entre la tendance du droit à maîtriser les faits et celle des faits à briser le moule du droit ? Les coups d'Etat (2) posent le problème de l'effectivité des dispositions constitutionnelles relatives à la dévolution du pouvoir politique dans les pays en développement, spécialement en Afrique. En effet, l'adoption des Constitutions dès l'accession à l'indépendance était apparue comme une volonté, de la part des premiers dirigeants africains, de poursuivre la lutte contre le sous-développement et d'édifier l'unité nationale dans des Etats de droit. Mais

* Docteur d'Etat en Droit Public.

Ancien Directeur de l'Ecole Supérieure de Droit de l'Université de OUAGADOUGOU. (BURKINA FASO)

(1) Ganshof van der MEERSCH : Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions politiques, Bruxelles. Librairie Encyclopédique, série n° 1 1957, 173 p.11.

(2) On a beaucoup écrit sur les coups d'Etat mais dans la presque totalité des cas (articles et ouvrages) sur des aspects ponctuels et pour tenter des explications du coup d'Etat. Notons que Monsieur Gonidec, dans son ouvrage "les Systèmes politiques africains", 2e éd., a analysé les conséquences juridiques des coups d'Etat (p. 271, A).

c'est précisément ces deux missions (développement et unité nationale), renforcées par le faible niveau politique des populations et la conception africaine du pouvoir, qui vont servir d'alibi à la confiscation du pouvoir politique par les premiers hommes d'Etat. C'est dans cette optique que les rapports entre pouvoirs constitutionnels ont été dominés, comme le fait remarquer fort à propos Ch. CADOUX (3), par la suprématie de l'Exécutif sur le Législatif ; la pratique a toujours accentué cette suprématie. En outre, à la faveur de l'état de grâce de l'aube des indépendances, les premiers hommes politiques se sont crus irremplaçables (4) et se sont souvent assuré une stabilité à la tête de l'Etat, rendant les dispositions juridiques, relatives à leur remplacement dans des conditions démocratiques, inadéquates (5). N'est-ce pas pourquoi le Professeur Seydou Madani SY fait observer que "l'idéal démocratique proclamé dans les textes constitutionnels est une promesse, une "projection sur l'avenir", non une réalité actuelle" (6). Dans ces conditions, l'opposition politique devient illégale tandis que le train de vie de l'équipe gouvernante et son incapacité à résoudre les crises sociales et économiques plongent les citoyens dans l'apathie pour déboucher en fin de compte sur des troubles politico-sociaux. Dès lors, le coup d'Etat se révèle être, comme le notent un certain nombre d'auteurs, "le seul moyen technique de liquider un pouvoir discrédité" (7). Les tentatives d'explication du phénomène des coups d'Etat militaires sont nombreuses (8), La plupart concluant, que le problème essentiel a trait aux difficultés de passer d'un pouvoir traditionnel à un pouvoir institutionnalisé (9).

-
- (3) Ch. CADOUX : Le statut et le pouvoir des Chefs d'Etat et de gouvernement, in G. CONAC (dir.): les institutions constitutionnelles des Etats d'Afrique francophone et de la République malgache, Paris, Economica 1979, page 82.
- (4) Voir P. BIARNES : "Propos et à-propos", qu'il est dur de n'être plus qu'un simple citoyen ! in AFRICA INTERNATIONAL, Octobre 1987, pages 32 et 33.
- (5) Gilbert TIXIER : les coups d'Etat militaires en Afrique de l'Ouest, in R. D. P. 1966 p. 1116 et ss.
- (6) Seydou Madani SY : Recherches sur l'exercice du pouvoir... Paris, éd. Pédone 1965 p12.
- (7) Voir : Levis cité par G. TIXIER : les coups d'Etat militaires en Afrique de l'Ouest, op. cit. p. 1118 et ss. ; également Léo HAMON : Essai d'introduction à l'étude des régimes politiques du Tiers Monde, in Bulletin IAP n° 4, 1967 page 13.
- (8) Voir : - Bioye AWOPETU : L'Année et le pouvoir politique en Afrique Occidentale, Thèse Sc. Politiques Grenoble 1969 ;
- D. G. LAVROFF : Régime militaire et développement politique en Afrique Noire. *Revue Française de Sc. Politiques* 1972 p. 973 ss.
- dans l'Année Africaine (1968 p. 3), l'auteur avance trois types de causes à l'intervention des militaires en politique
- A. SAMUEL : L'Afrique aux mains des militaires, *Croissance des Jeunes Nations* (C. J. N.), n°107, janvier 1971 p. 19.
- G. TIXIER (voir supra note 7) avance deux séries de causes, constitutionnelles et politiques d'une part, économiques et sociales de l'autre.
- (9) C'est ce qu'affirme par exemple D. G. LAVROFF dans la *Revue Française de Sc. Politiques* de 1972, op. cit. p. 977.

Comparativement à la Constitution, loi suprême dans l'Etat de droit, qui sert de statut au pouvoir politique et de fondement à toutes les règles juridiques, la Proclamation, en justifiant le coup d'Etat militaire, peut-elle servir réellement de statut au pouvoir et, au-delà, de loi fondamentale, cadre de référence pour l'Etat et son ordonnancement juridique ?

Ainsi se trouve posé le problème de la valeur constitutionnelle de la Proclamation qu'il nous faut situer par rapport à la Constitution (I) avant d'en voir la portée juridique (II).

I. DE LA NATURE DE LA PROCLAMATION

Pour comprendre la nature de la Proclamation, il nous paraît nécessaire de la situer par rapport à la Constitution ; pour cela, nous nous interrogerons d'abord sur son origine et sa signification (A) avant de voir comment elle se présente du point de vue de la formulation (B).

A. ORIGINE ET SIGNIFICATION DU TERME "PROCLAMATION"

Aussi bien dans le lexique des termes juridiques que dans celui des termes politiques (10), le terme "Proclamation" ne trouve aucune place. Nous avons donc eu recours aux dictionnaires (11).

Le mot "Proclamation", du latin "Proclamatio", est défini dans un premier sens comme l'"action de proclamer" ; le verbe "proclamer" (qui découle du latin *proclamare*) signifie dans le Larousse "reconnaître", "faire connaître publiquement", "annoncer ou déclarer hautement", le Petit Robert ajoutant "auprès d'un vaste public" (12). Dans le Petit Larousse (éd. 1983), "Proclamer" veut dire aussi "révéler publiquement et solennellement" et c'est cette dernière acception que nous retiendrons ici.

Au nombre des synonymes donnés par le Petit Larousse, nous trouvons les mots : **annonce, appel, déclaration, manifeste, publication et notification.**

Le manifeste serait une "déclaration écrite par laquelle un parti, un groupe d'écrivains ou d'artistes, etc... définit ses vues, son programme ou justifie son action passée" (Petit Larousse, éd. 1983, p. 607).

(10)- R. GUILLIEN et autres : *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz 1974, 1ère éd. ;
- Ch. DEBBASCH et autres : *lexique des termes politiques*, Paris, Dalloz 1974, 1ère éd.

(11)- Petit Larousse, édition 1983 ;
- Grand Larousse Encyclopédique, Tome VIII ;
- Petit Robert, édition 1981.

(12) Petit Robert, éd. 1981, p. 1535.

Cette définition fait apparaître la notion de "groupe organisé" (13) justifiant son action par une déclaration écrite (La Proclamation en est une !). Le Manifeste, en tant que document politique, est d'ailleurs défini dans le Grand Larousse Encyclopédique et s'apparente à un écrit public par lequel "un chef d'Etat, un Gouvernement ou un parti... rend compte de sa conduite et expose ses vues" (14).

Il reste que si le terme "manifeste" sert à qualifier ou à désigner un comportement politique, il n'est nulle part envisagé comme étant le fait d'un organe militaire ; il n'y a cependant pas lieu d'exclure ce groupe organisé puisque le "manifeste" est habituellement attribué à un groupe organisé. Il en résulte que la Proclamation, au même titre que le "manifeste", est d'abord un écrit destiné au public.

Nous relevons dans le Grand Larousse Encyclopédique qu'elle est, en droit administratif, synonyme d'acte servant à disperser des réunions, en France comme en Angleterre ; si en histoire ecclésiastique ancienne, elle a le sens d'une accusation portée à l'encontre d'un moine fautif par un autre moine, en institutions politiques, elle a d'abord désigné jusqu'en 1547, en Angleterre, un droit législatif et, depuis, un moyen d'empiètement des monarques sur le domaine du parlement.

Au regard de toutes ces considérations, que peut-on dire de la Proclamation dans les régimes politiques à direction militaire (15).

Une première proposition consisterait à considérer la Proclamation comme une **décision exécutoire** portant dissolution des organes politiques d'un Etat et, dans la plupart des cas, interdiction des activités politiques pour défaillance dans la satisfaction des besoins d'intérêt général. Cette première acception nous paraît insuffisante du fait qu'elle ne prend pas en compte l'auteur de la Proclamation ; dans ces conditions, on pourrait considérer comme telle toute déclaration faite par n'importe quelle autorité, militaire comme civile, animée d'une ambition politique dans le but de manifester son désaccord avec les tenants du pouvoir politique en place. Il va sans dire qu'une telle déclaration n'aura que très peu de chance d'être effective ; c'est pourquoi nous passons à la seconde proposition.

(13) Ne dit-on pas souvent qu'en Afrique l'Armée est le seul corps structuré ? Et comme tel, il constitue un groupe d'intérêt : à propos de groupes d'intérêts, G. BURDEAU note que "lorsqu'ils atteignent leur plein développement... (ils) deviennent de véritables Pouvoirs" (in Manuel de droit Constitutionnel et institutions politiques, 20ème éd., Paris, L. G. D. J. 1984 p. 204).

(14) Grand Larousse Encyclopédique, page 817.

(15) Expression employée par le professeur Stanislas MELONE dans sa communication au colloque tenu à Dakar du 6 au 13 septembre 1978 sur "le développement et les droits de l'homme", in Revue Sénégalaise de Droit n° 21 :

Dans une deuxième acception, la Proclamation serait une **décision exécutoire à vocation constitutionnelle émanant des autorités militaires nationales** et ayant pour effet de dissoudre les organes politiques en place pour avoir failli à leur mission à la tête d'un Etat. La détention légitime des moyens de la contrainte armée est une des conditions essentielles, si ce n'est la principale, de l'application effective et du succès de la Proclamation. N'est-ce pas pourquoi G. BURDEAU écrit : "Avec la démocratie gouvernante, . . . , si le Pouvoir a toujours son origine dans le peuple, il y reste. Par conséquent, les Pouvoirs de fait peuvent très régulièrement se prétendre les instruments de la force populaire. A ce titre, ils s'érigent même en censeurs des gouvernants" (16).

Notre seconde proposition de définition appelle une distinction entre la situation du Mouvement de Libération Nationale (M. L. N.) et celle de l'Armée régulière d'un Etat. C'est pourquoi au XXème siècle, dans le contexte des pays en développement en général et africains en particulier, nous sommes conduits à retenir une troisième proposition, à savoir que la **Proclamation est une décision exécutoire par laquelle l'Armée régulière d'un Etat, ou une partie de celle-ci, annonce avoir pris le pouvoir en mettant fin au régime politique, constitutionnel ou de fait, précédemment en place** (17).

La vocation normative constitutionnelle qui caractérise une telle décision appelle un certain nombre de considérations relatives à la formulation de la Proclamation.

B. CONSIDERATIONS SUR LA FORMULATION DE LA PROCLAMATION

Elles peuvent être faites essentiellement sur la procédure d'élaboration dont l'incidence sur le contenu de la Proclamation ne peut qu'être manifeste.

1°. Comparativement à la procédure d'élaboration de la Constitution empreinte de formalisme, celle de la Proclamation s'en distingue par son caractère sommaire.

Pour la Constitution, nous relevons qu'au nombre des étapes il y a la formation de commissions et/ou de comités constitutionnels ; c'est ainsi que pour les premières constitutions des Etats membres du Conseil de l'Entente, la commission formée a été présidée par M. Ph. YACE nommé le 8 avril 1960

(16) G. BURDEAU : Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, L. G. D. J. 20e éd. 1984 p. 205.

(17) Cette définition que nous proposons s'apparente un peu à celle du professeur A. de LAUBADIERE sur le gouvernement de fait ; il entend "un gouvernement qui, sans avoir été investi selon les formes constitutionnelles prévues à l'avance, a pris entièrement et définitivement le pouvoir, le gouvernement précédent ayant disparu" (in Traité de Droit Administratif, Tome I, 9ème éd., L. G. D. J. 1984 page 335 n° 695) ; les deux définitions renvoient à une investiture en dehors des formes constitutionnelles prévues.

après une concertation entre les Chefs d'Etat à Abidjan (18). De même, en Haute-Volta, la constitution du 27 novembre 1977 a donné lieu à la formation d'une commission constitutionnelle de 32 membres en mai 1976 puis d'un comité constitutionnel de neuf juristes. C'est habituellement soit d'un tel comité, soit du gouvernement en place (19) que relève l'établissement du projet.

Enfin, intervient l'approbation par voie de référendum au niveau national et, dans certains cas, par l'Assemblée (20). Toutes ces étapes et les travaux s'inscrivent dans le cadre d'un modèle institutionnel dont les contours sont par avance définis. En outre, les Comités et Commissions formés en vue de l'élaboration du projet de texte constitutionnel font habituellement l'objet d'une installation officielle avant que ne débutent les travaux.

S'agissant de l'organisation du Référendum, elle nécessite une publicité et des détails assez longs ; toutes ces phases visent à permettre la prise en compte des aspirations populaires et, en définitive, l'adhésion des citoyens.

A l'opposé de tout cela, l'accession des militaires à la direction des affaires publiques par le coup d'Etat est subordonnée au succès de l'opération de destitution des dignitaires en place ; ce succès est fonction de la discrétion et de la rapidité de l'action. Dans cette perspective, nous pensons que la Proclamation est, contrairement à la Constitution, un élément accessoire du processus de prise du pouvoir d'Etat, le formalisme se révélant plus encombrant (voire dangereux) que nécessaire. Il s'ensuit que l'élaboration de la Proclamation peut être soit concomitante, soit postérieure à la phase opérationnelle du coup d'Etat ; ce qui explique l'hésitation dans la première lecture des Proclamations sur les antennes nationales (21) au stade du couronnement du processus.

(18) Voir. Seydou Madani SY, Recherches sur l'exercice du pouvoir, op. cit. p. 75 ;

(19) A l'aube de la seconde République voltaïque (1971-1974) les militaires ont tenu à ce que le texte constitutionnel à soumettre au référendum soit conforme aux étapes définies par eux, ils ont pour cela organisé la participation de l'Année au nouveau régime constitutionnel à mettre en place, à raison d'un tiers dans le gouvernement.

20) Dans certains nouveaux Etats, le projet de Constitution a été soumis au référendum et ensuite à l'approbation de l'Assemblée. Le contraire eut été plus acceptable car le Président peut recourir au peuple pour adopter un projet rejeté par l'Assemblée.

(21) L'hebdomadaire Burkinabè "Carrefour Africain", dans sa livraison du 12 Août 1983 (n° 790-791 p. 10) écrit à ce sujet : "Et puis quelques instants après, une voix connue... visiblement marquée par l'essoufflement et le trop plein d'émotion... Thomas SANKARA venait de livrer sa proclamation du 4 août qui met fin à l'ancien régime..."

Il faut noter qu'en août 1983 comme en octobre 1987, au Burkina Faso, il a fallu refaire une nouvelle lecture de la proclamation sur un ton plus posé, pour les rediffusions ultérieures à la radio comme à la télévision nationale. L'hésitation était plus nette au soir du 15 octobre 1987 puisque le jeune sous-officier est revenu au micro, après un petit entretien chuchoté et audible en toile de fond, pour faire suivre le nom de l'organe politique qui a pris le pouvoir de celui du futur président. Il fallait refaire l'enregistrement en studio comme en 1983 pour le Capitaine SANKARA.

L'élaboration de la Proclamation est confiée en général à un Comité, restreint autant que possible, quand elle n'est pas le fait de l'un des initiateurs. Cela explique la brièveté des Proclamations ainsi que la sobriété, sinon le laconisme de leur contenu, bien qu'elles opèrent un nouvel ordre politique interne.

Formellement, la plupart des Proclamations ne sont pas structurées en articles, pas même celle du Conseil National de la Révolution en Haute-Volta en Août 1983 ou du Front Populaire du Burkina Faso en Octobre 1987. Il en va de même du texte de la Proclamation de la République du Niger en date du 15 Avril 1974 (22).

Au regard du processus habituel d'établissement de la Constitution (consultation des forces politiques et sociales, mise en forme juridique, consultation référendaire, promulgation et publication), la Proclamation ne peut être assimilée à une Constitution ; par nature celle-ci est destinée à servir de loi fondamentale à un Etat et, donc, de source de légalité parce qu'organisant et déterminant le mécanisme de fonctionnement des institutions et les règles de dévolution du pouvoir ; certes la Proclamation fait toujours état du fonctionnement des nouvelles institutions politiques en fixant les règles, mais il n'y est jamais question de modalités de dévolution du pouvoir. Le contraire serait d'ailleurs paradoxal, "le propre de tout régime (militaire) étant de s'instaurer en dehors de toute procédure prévue" (23).

Formellement, il nous faut retenir que la Proclamation s'écarte de l'optique constitutionnelle, étant par nature un moyen de justification de la destitution des anciens dignitaires et de la dévolution de fait du pouvoir d'Etat (24). De ce point de vue, nous ne pouvons identifier la Proclamation à la Constitution ; la question reste cependant posée de savoir si une telle vision peut se vérifier à l'examen du contenu de la Proclamation.

2°. Le contenu peut être apprécié d'abord à la lumière des déclarations de droit et, notamment, de l'article 16 de la Déclaration française des droits de l'Homme et du Citoyen du 26 Août 1789 qui dispose :

"Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la

(22) Voir Koussou Agbovi DIAGDOBE : le réalisme nigérien. Libreville, édition Horizon-Atlas, 1977 p.13;

(23) Paul DAREZLES : L'alternance dans les dictatures militaires du Tiers-Monde, *Revue Pouvoirs*, n° 1/1984 p. 113 ;

(24) Il faut relever cependant que dans les pays africains, la forme n'est pas l'essentiel puisque le droit réellement appliqué n'est pas toujours celui qui est écrit ; le texte fondamental doit donner les grandes orientations et la proclamation y pourvoit sur un plan l'ensemble pour ce qui est de l'organisation et de l'exercice du pouvoir d'Etat.

séparation des pouvoirs déterminée, n'a pas de Constitution (25).

Dans cette disposition, deux critères sont retenus comme devant être les bases de toute Constitution : la garantie des droits et la séparation des pouvoirs. Un pouvoir politique qui repose sur ces deux bases est considéré dans l'optique libérale comme étant un pouvoir démocratique (26). Ceci explique, comme le note M. Cl. LECLERCQ, que "toutes les constitutions, pratiquement, et leurs préambules, rendent hommage aux libertés publiques, en les énumérant ou en y faisant référence, comme s'il s'agissait d'un culte et de rituels sans lesquels la formulation d'un régime politique serait incomplète" (27).

Tel n'étant pas toujours le cas des Proclamations (bien que certains renvoient à la déclaration française des droits de 1789 et/ou à la Déclaration universelle de 1948) faut-il considérer que la garantie des droits n'est pas assurée ? Certes, ainsi que l'a dit M. Pierre MENDES-FRANCE, "la démocratie, c'est beaucoup plus que la pratique des élections et le gouvernement de la majorité..." ; c'est un ensemble de mœurs, c'est un comportement. Malheureusement, le Professeur P. - F. GONIDEC note avec pertinence le contraste entre les déclarations et la réalité des conduites des militaires au pouvoir (28). En effet, les déclarations consécutives aux coups d'Etat consistent en des engagements à rétablir les citoyens dans leurs droits, engagement souvent démentis, hélas, par la pratique.

Au regard du critère de séparation des pouvoirs retenu à l'article 16, force est de reconnaître que les Proclamations ne peuvent être assimilées aux Constitutions. Mais lorsque nous considérons la garantie des droits, nous constatons qu'elle n'est pas toujours consacrée expressément. Là où elle l'est, certaines catégories de droits, notamment syndicaux et politiques et, par extension, les libertés de réunion et d'expression, sont en général exclues. Il est cependant significatif que soient reconnues des catégories de droits puisque la légalité d'exception ne peut être identique à celle des temps ordinaires ; le problème demeure quant à l'effectivité des catégories de droits reconnus. Pour ce qui est de la séparation des pouvoirs par contre, elle ne peut être retenue en régime proclamationnel puisque la dissolution des organes politiques, exécutif et législatif, entraîne presque toujours le cumul de leurs attributions soit par

(25) Voir Annexe au livre de M. Joseph OWONA : Droit constitutionnel et régimes politiques africains, Paris, Berger-Levrault, 1985 ; - ou encore "Les Constitutions de la France" Garnier Flammarion.

(26) J. W. LAPIERRE écrit qu'il n'y a "pas de pouvoir démocratique sans le fondement et la garantie d'une Constitution écrite ou coutumière" (voir son livre "Le pouvoir politique", 3ème éd., Paris P. U. F., collection SUP n°5, 1969 p. 106).

(27) Claude LECLERCQ : Les libertés publiques en Afrique Noire, in G. CONAC (dir) : les institutions constitutionnelles, op. cit p. 224.

(28) P. - F. GONIDEC : Les systèmes politiques africains, Paris, LGDJ 1978, 2è édition page 266.

le Chef de l'Etat (29) soit par le Comité militaire (30).

Comparativement aux préambules des Constitutions, ceux des Proclamations revêtent une autre signification, dès lors que ces dernières prennent la forme de jugement, avec des motifs et un dispositif. Il en va ainsi des Proclamations voltaïques de 1966, 1980, 1982, 1983 et burkinabé de 1987; elles font toutes un inventaire de la situation politique, économique et sociale avant de livrer leur contenu (31).

Outre la dissolution des organes politiques, un point non moins important revient constamment dans les Proclamations : il s'agit du respect des engagements internationaux antérieurement souscrits. C'est une pratique constante même dans les cas de changement d'orientation politique.

Pour le reste, ce sont des ordonnances qui, reprenant les dispositions essentielles de la Proclamation relatives notamment à l'organisation et au fonctionnement des pouvoirs publics, procèdent à des agencements de détail. Dans le cas du Mali, c'est l'Ordonnance n° 1/CMLN/PRES du 20 Novembre 1968 qui a procédé à cette organisation. Ce texte qui comporte 21 articles répartis en quatre titres (32) a valeur de loi organique ; il reprend explicitement

(29) Voir dans ce sens :

a) la Proclamation voltaïque du 25 novembre 1980 qui énonce :

"Considérant les menaces graves qui pèsent sur les libertés individuelles et collectives".

b) la Proclamation du 4 Août 1983 commence ainsi :

"Peuple de Haute-Volta ! Aujourd'hui encore, les soldats, sous-officiers et officiers de l'Armée Nationale et des forces paramilitaires se sont vus obligés d'intervenir dans la conduite des affaires de l'Etat pour rendre à notre pays son indépendance et sa liberté et à notre peuple sa dignité".

(Voir Carrefour Africain, hebdomadaire burkinabé n° 790-791 du 12-8-83 p. 10).

-Pour ce qui est du cumul des attributions, nous retenons l'article 2 de l'ordonnance n° 74-1/PRES du 8 février 1974 qui est ainsi libellé : "Désormais, les pouvoirs législatif et exécutif sont exercés par le Chef de l'Etat qui prend des Ordonnances législatives et des décrets réglementaires"

(J. O. HV 28/2/74 p. 110)

(30) a) La Proclamation du 25 novembre 1980 en HAUTE-VOLTA énonce en son point 4 :

"En attendant la mise en place du gouvernement, le Comité Militaire de Redressement pour le Progrès National (CMRPN) assurera les responsabilités du pouvoir exécutif et légifèrera par voie d'Ordonnance et de décret réglementaire" (Carrefour Africain, hebdomadaire national d'information du 15 novembre au 31 décembre 1980 page 2).

b) La Charte constitutionnelle du C. M. R. N. de Mauritanie en date du 10 juillet 1978 dispose en son article 4 :

"Le Comité Militaire de Redressement National (C. M. R. N.) détient le pouvoir législatif..."

(31) Ce constat est presque le même dans tous les textes de Proclamation, partout où se produit un coup d'Etat.

(32) Ordonnance n° 1/CMLN du 28 novembre 1968 du Mali, portant organisation provisoire des pouvoirs publics. Le préambule est précédé de 7 considérants et de la déclaration de suspension de la Constitution du 22 septembre 1960 ; il est ensuite suivi de 4 titres portant respectivement sur :

- la souveraineté ;
- le Comité Militaire de Libération Nationale ;
- le Gouvernement provisoire ;
- les dispositions diverses.

cinq des titres de la précédente Constitution du 22 septembre 1960 sous la double réserve que leurs dispositions ne soient pas contraires à cette Ordonnance et qu'elles n'aient pas fait l'objet d'une abrogation expresse.

Ces dispositions de l'Ordonnance sont précédées d'un préambule relatif aux droits et libertés avec référence explicite à la Déclaration Universelle des droits de 1948, mais aussi de considérations sur l'Unité africaine. Il convient de noter qu'une série de dispositions consacrent la rupture avec la légalité constitutionnelle antérieure. Bien qu'elle complète la Proclamation, cette Ordonnance dont la valeur constitutionnelle nous paraît évidente ne fait aucune mention de la Proclamation qui a consacré l'avènement du Comité Militaire de Libération Nationale. Elle se borne à souligner dans l'un des considérations la substitution du Comité militaire aux organes politiques précédents, comme étant le résultat de "l'action de l'Armée en date du 19 novembre 1968".

Elle ne tire pas moins sa force de la Proclamation comme c'est le cas de la Charte constitutionnelle du Comité Militaire de Redressement National du 10 Juillet 1978 en Mauritanie. Ce texte de 16 articles est précédé également d'un préambule relatif à la mission des forces armées depuis le 10 Juillet 1978 et à leur adhésion aux principes consacrés par la Déclaration des droits de l'Homme ainsi que les Chartes des Nations Unies, de l'Organisation de l'Unité Africaine et de la Ligue des Etats Arabes. L'unique visa renvoie à la Proclamation, fondement juridique de la Charte ; ladite Charte est uniquement consacrée à la ligne de conduite du Comité Militaire en tant qu'organe politique (article 3), à ses attributions, à celles de son Président et aux modalités d'exercice de leurs pouvoirs, en attendant "la mise en place de nouvelles institutions démocratiques" (article 14) (33).

Quant aux premières Ordonnances prises après les Coups d'Etat de janvier 1966 et novembre 1980 dans l'ex-Haute-Volta, elles ne comportent aucune sorte de précisions sur l'exercice des pouvoirs exécutif et législatif. Jusqu'à ce jour, de nombreux communiqués ont chaque fois été diffusés par le coup d'Etat, sur les antennes de la radio nationale, pour notifier l'instauration, tenir par les responsables des différents services de l'Etat en place. Malgré leur importance, ces actes (ces communiqués) n'ont pas la moindre valeur constitutionnelle ; nous devons les considérer comme de simples instructions administratives.

Au regard du caractère laconique des Proclamations, nous proposons de voir dans les lignes suivantes quelles conséquences juridiques peuvent être tirées, en un mot la portée des Proclamations.

(33) Le libellé de l'article 14 sous-entend qu'il s'agit d'un texte devant s'appliquer à une situation exceptionnelle.

II. DE LA PORTEE DES PROCLAMATIONS

Nous essaierons de cerner la portée des Proclamations à partir de deux points:

- La Proclamation et les principes constitutionnels ;
- La Proclamation comme source de légalité.

A. PROCLAMATION ET PRINCIPES CONSTITUTIONNELS

A la différence de certains auteurs belges qui distinguent les dispositions supraconstitutionnelles et les dispositions infraconstitutionnelles (34), nous nous situons sur le terrain des principes constitutionnels, c'est-à-dire ceux que l'on peut considérer comme faisant partie d'une coutume constitutionnelle du fait de leur réapparition régulière, même dans des Proclamations. Au nombre de ceux-là, nous retenons les dispositions portant organisation des pouvoirs, celles relatives aux libertés publiques, aux relations internationales. Il s'agit là de dispositions qui ont un intérêt juridique permanent et qui font de la proclamation un texte de droit positif (35). Il convient de souligner que cette positivité est tout de même limitée.

Analysant la Constitution voltaïque de 1977, le Professeur Joseph OWONA constate que dans la Proclamation du 8 février 1974, ce qui frappait, c'était l'article 4 assurant "la liberté de la presse, des syndicats et du travail" ; l'auteur fait observer que "ce libéralisme mis un instant sous boisseau militaire (de 1966 à 1970), resurgit sans fard dans la nouvelle Constitution voltaïque" (36).

Cette comparaison tend à montrer que les Proclamations peuvent aussi contenir des principes constitutionnels essentiels (37) assurant notamment la garantie des droits ; cela dément, même si c'est exceptionnel, l'affirmation qui veut que les régimes militaires "se caractérisent par une absence de libertés publiques et une féroce répression des ennemis politiques" (38).

Si nous admettons avec R. CAPITANT que "les règles essentielles de fonctionnement des organes politiques, celles qui règlent leurs compétences

(34) Voir Pierre WIGNY ; propos constitutionnels, Bruxelles, E. Bruylant 1963, pages 24 à 29 ;

(35) P. WIGNY : propos constitutionnels, op. cit. pp. 14-15 ;

(36) Joseph OWONA : la Constitution... de la III^e République voltaïque... : Retour au parlementarisme rationalisé et au multipartisme limité, in *Penant* n° 765, 1979 p. 311.

(37) A ce sujet, Ph. DECRAENE écrit : "En Haute-Volta, le Général LAMIZANA a encouragé, avant d'être éliminé par l'Armée, l'institutionnalisation du tripartisme ; mais en réalité, le régime voltaïque est allé beaucoup plus loin dans le sens du libéralisme, et bien que le Chef de l'Etat ait été un général, le pays a connu jusqu'en 1980 une liberté d'expression, d'opinion, de réunion à peu près totale, reflet fidèle du pluralisme et du plurisyndicalisme" (voir Ph. DECRAENE : *Vieille Afrique, jeunes nations*, Paris, P. U. F. 1982 page 159).

(38) Voir Ch. DEBBASCH, Jacques DOURDON, (*Droit constitutionnel et institutions*) ; Jean Marie PONTIER, J.-CL. RICCI (*politiques*, Paris, Economica 1983, p. 349 et ss. ;

respectives, qui marquent leur véritable place dans la hiérarchie des compétences, ... sont édictées par la coutume" (39), il faut alors accepter que cela est encore plus vrai pour ce qui est des libertés publiques fondamentales. L'auteur souligne que "la coutume est essentiellement constituante et... (que) la Constitution dans ses degrés supérieurs est nécessairement coutumière" (40).

Mais, doit-on considérer qu'il y a une difficulté majeure à admettre que, comme la Constitution, la Proclamation soit à un certain degré imprégnée de coutume ? Nous ne le pensons pas puisque, dans certains cas, c'est le souci de restituer au peuple son droit, sa liberté, qui préside à l'avènement du régime militaire (41). Ce caractère coutumier de la Proclamation dans un certain nombre de domaines explique la non réorganisation systématique des pouvoirs publics par des régimes militaires dans leurs premières ordonnances, tout autant que la société dont font preuve la plupart des Proclamations.

A ce stade, il nous paraît opportun de souligner qu'une compréhension aussi large peut être dangereuse parce qu'elle aboutirait à ce qu'une Proclamation, aussi laconique soit-elle, serve toutes les causes !

Eu égard au caractère constituant de la coutume, ne doit-on pas voir dans les Proclamations des "... textes constitutionnels provisoires (qui) reconnaissent à l'Armée la détention exclusive du pouvoir" ? (42). Le Professeur Joseph OWANA semble l'admettre, vu que dans un texte constitutionnel, la conquête du pouvoir politique fait l'objet d'une compétition entre forces politiques en présence et non d'une attribution exclusive à un groupe politique ; en outre, quelques constitutions africaines institutionnalisent la participation des militaires à l'exercice du pouvoir politique ou tout simplement leur rôle dans la vie de l'Etat (43).

De même, si nous retenons l'idée du Professeur Seydou Madani SY (44) pour qui "l'idéal démocratique proclamé dans les textes constitutionnels est une promesse, une "projection sur l'avenir" (et) non une réalité actuelle", il ne nous paraît pas trop erroné de penser que l'idéal dans les proclamations est en fait le même.

(39) René CAPITANI : la coutume constitutionnelle, in *Revue de droit Public*, 1978, (n°) p. 962 et ss. ; (40) *idem*, page 968.

(41) Voir supra note 29 ; c'est le cas lorsque le coup d'Etat se révèle comme l'unique moyen de porter à la bascule le régime en place.

(42) J. OWANA : Droit constitutionnel et régimes politiques africains, op. cit. p. 172.

(43) La Constitution algérienne, adoptée le 19 novembre 1976, consacre le chapitre VI de son titre I (art. 82 à 85) à l'Armée Nationale Populaire ;

la loi fondamentale de la Répub. Populaire du Bénin de 1977 traite la mission de l'Armée dans son article II, spécialement alinéa 4 ;

la Constitution voltaïque de 1977 avait notamment expressément les éléments militaires au gouvernement pour environ 1/3.

(44) Seydou Madani SY, op. cit. p. 12.

des libertés démocratiques, la restauration de l'ordre ou du crédit de l'Etat... ; c'est donc là aussi un pari, c'est-à-dire une "projection sur l'avenir". Projection pour projection, en quoi la Constitution serait-elle alors supérieure à la Proclamation? Serait-ce par sa procédure d'adoption, par son contenu ou, comme dirait le Professeur Georges VEDEL, du fait que par son processus démocratique d'adoption et de mise en œuvre, la Constitution "tend par essence à l'identification maximum des gouvernants et des gouvernés" (45) ? Nous ne saurions trop le dire. Nous ne devons pas perdre de vue que les deux actes interviennent dans des circonstances différentes et qu'il y a lieu d'admettre avec Louis JOINET que "tout ordonnancement juridique repose sur la dialectique de la règle et de l'exception" (46), l'une représentant l'ordre constitutionnel et l'autre, dirons-nous, l'ordre proclamationnel ou encore l'ordre de crise. De ce point de vue l'ordre constitutionnel serait un ordre normal ; il n'en demeure pas moins, comme l'écrit M. JOINET, qu' "en période de crise dans un Etat de droit les garanties constitutionnelles subsistent mais sont réduites au strict minimum" (47).

L'idée de "garanties constitutionnelles" implique en soi une "réalité actuelle" que nous retrouvons dans l'idéal démocratique inhérent aux Constitutions ; c'est de là que les Constitutions tirent leur supériorité puisque tout citoyen brimé dans ses droits peut exciper d'une disposition constitutionnelle pour ester en justice. Tel n'est pas le cas pour les Proclamations, qu'elles soient structurées ou non en articles. La question fondamentale se pose alors de savoir si la Proclamation est ou non une source de légalité.

B. LA PROCLAMATION COMME SOURCE DE LEGALITE

Pour apprécier la Proclamation en tant que source de légalité, il convient de la situer dans l'ensemble du système juridique, au regard de l'ordre interne comme de l'ordre international. Or, comme l'écrit Paul ORIANE, "le mode de fonctionnement du système juridique est un mode fondamentalement lent, eu égard d'une part aux délais nécessaires à la formulation juridique des décisions et d'autre part aux procédures qui président à celle-ci" (48). Les détenteurs du pouvoir de fait ne s'embarrassent pas de telles procédures pour consacrer la

(45) G. VEDEL : Existe-t-il deux conceptions de la démocratie ? in Pages de doctrine, Paris, LGDJ, 1980 tome I p. 194.

(46) Louis JOINET : L'internationalisation des régimes d'exception, expression d'un nouvel ordre répressif international, in *Revue Pouvoirs*, op. cit. p. 95 ss. ;

(47) Louis JOINET, *idem* ;

(48) Paul ORIANE, Introduction au système juridique, Bruxelles, E. Bruylant 1982, p. 189 ;

Proclamation comme loi fondamentale. Au regard de l'ordonnement juridique national, la Proclamation en assure la continuité de la même façon que les Constitutions intervenues à la suite de la décolonisation ; affirmer une rupture brutale avec l'ordre juridique établi, c'est opter pour des vides juridiques aux conséquences incalculables pour la vie de l'Etat. Cela explique aussi que pour sauvegarder leurs intérêts au niveau international, tous les gouvernements de fait s'empressent d'affirmer leur intention de respecter les engagements souscrits par leurs prédécesseurs.

Dans l'ordre interne, les actes législatifs et réglementaires jusque-là appliqués, parce qu'édictés en conformité avec le texte de loi fondamental antérieur, subsistent en tant que normes de droit positif, sous réserve d'abrogation expresse pour tout ce qui n'est pas contraire à la nouvelle éthique politique.

Si, juridiquement, le principe du parallélisme des formes devrait prévaloir pour la mise à l'écart de l'ancien texte constitutionnel, il faut tout de même reconnaître que dans les cas de coup d'Etat, la substitution de fait qui s'opère accrédite l'idée selon laquelle ce n'est pas la justice qui crée le droit mais plutôt la force qui fait le droit (49). Une telle idée ne se vérifie-t-elle pas dans le fait que le droit a souvent besoin d'être appuyé par la force ? Dans le cas des pays en voie de développement (où le sous-développement juridique est réel) nous pouvons admettre que c'est parce que la force fait le droit que la sensibilité aux coups d'Etat est assez grande.

Dans les régimes politiques proclamationnels, la Constitution fait place à la Proclamation dans l'ordre des visa à porter en tête des actes législatifs et réglementaires qu'édicte le Chef de l'Etat. Mais, contrairement aux Constitutions, les Proclamations se révèlent insuffisantes du fait qu'elles n'ont jamais servi de base à un contrôle de constitutionnalité (plutôt de conformité). De même, il est très peu probable que le citoyen invoque le contenu de la Proclamation à l'appui de son action en justice ; peut-être que cela est concevable en théorie mais irréalisable en pratique parce que le pouvoir de fait suscite chez le citoyen la méfiance, si ce n'est la peur. Et l'autre explication que nous pouvons avancer c'est que la Proclamation est d'abord un acte politique qui s'applique à une situation exceptionnelle ; c'est pourquoi on a coutume de parler de "retour à une vie constitutionnelle normale" pour désigner la période constitutionnelle qui va succéder à celle du régime politique militaire.

(49) Jean, Henri et Léon MAZIEABD / Leçons de droit civil, Paris, éd. Montchrestien 1972, Volume I, tome I, 5ème éd. p. 19 ;

Pour conclure cette analyse sur la valeur constitutionnelle des proclamations, il nous paraît nécessaire de souligner que les juristes distinguent:

1. - La Constitution rigide et la Constitution souple ; la Constitution écrite qui est qualifiée de "rigide" est le produit d'une procédure dont la lourdeur ne facilite pas la révision de la loi fondamentale. La Constitution souple ou encore coutumière, dont le modèle anglais en est le prototype, est par contre moins formaliste et découle d'une tradition.

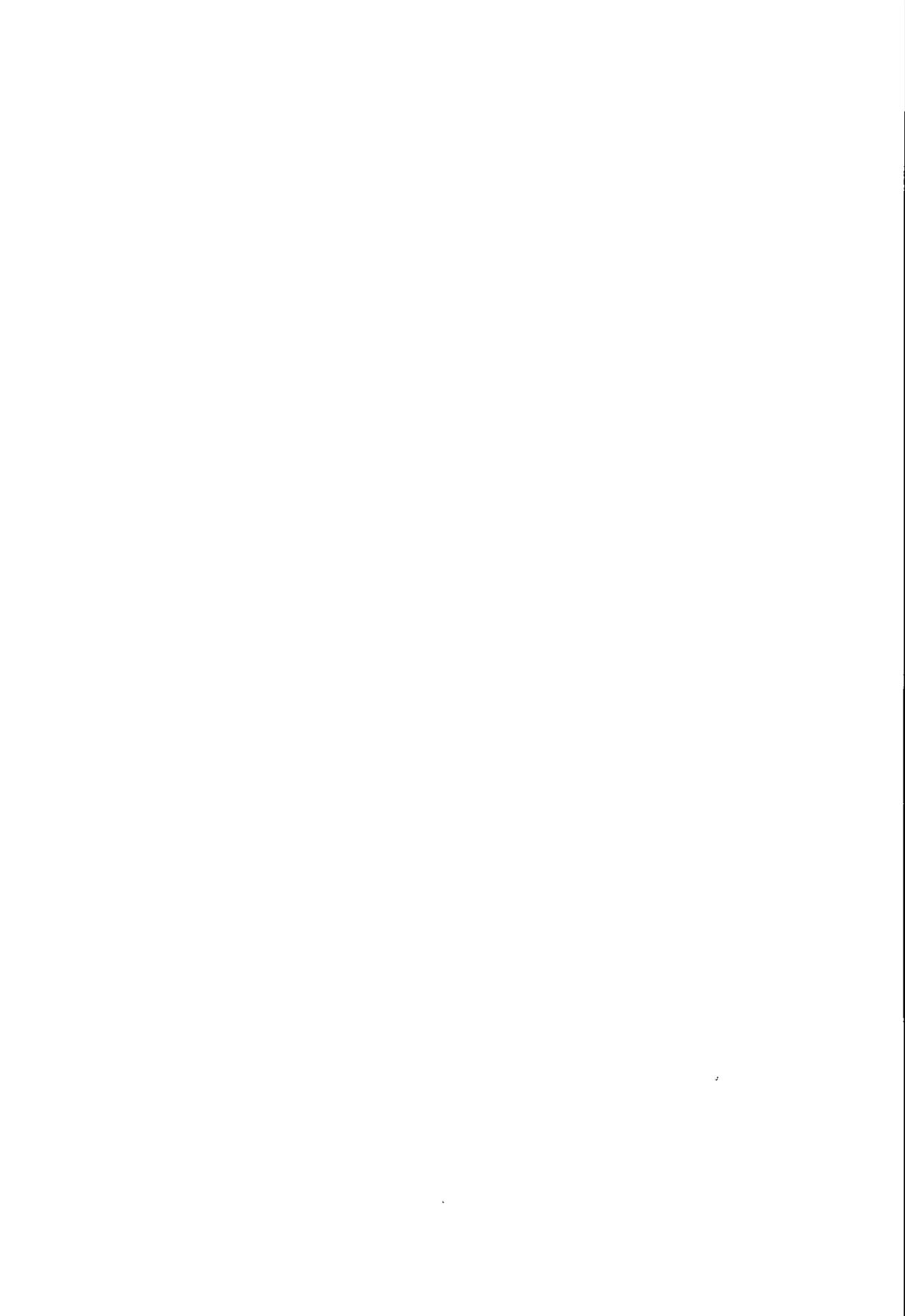
2. - La Constitution formelle et la Constitution matérielle ; la qualification de "formelle" tient compte du mode d'établissement de la Constitution, c'est-à-dire de l'aspect procédural comme précédemment souligné. La Constitution est dite "matérielle" en considération de son contenu

Ces distinctions nous permettent de noter que l'établissement des Proclamations faisant abstraction des formalités procédurales conduit à les écarter de la catégorie des Constitutions "rigides" ou "formelles". Par contre, si nous nous intéressons à leur contenu, force est de constater qu'un certain nombre de principes généraux relatifs à l'organisation et au fonctionnement des pouvoirs d'une part, aux libertés publiques de l'autre, sont régulièrement consacrés. Il en résulte que les Proclamations ont vocation, au même titre que les Constitutions, à servir de statut (ou d'embryon de statut) au pouvoir, tout en ne s'écartant pas de l'idée que "les libertés constituent le réduit inviolable de la personne que le pouvoir ne peut forcer" (50).

En outre, les Proclamations servent de terme de référence à tous les actes législatifs et réglementaires du pouvoir de fait, quand elles figurent en tête des visa à la place des Constitutions. Comme la Constitution, aucune Proclamation ne peut prétendre être complète, d'où la nécessité pour l'une et l'autre d'être complétée par la loi et la coutume.

Nous déduisons de ce qui précède que la Proclamation a une valeur constitutionnelle du point de vue matériel et peut être considérée comme une catégorie de Constitution "souple". C'est une Constitution de fait !

(50) Pierre WIGNY : propos constitutionnels, op. cit. p. 130.



LE CONTROLE CONSTITUTIONNEL DANS LES ETATS AFRICAINS SUB-SAHARIENS - REFERENCE AU ZAIRE

Kamatanda NGOY NDOUBA *

INTRODUCTION

1. Dans n'importe quelle discipline juridique, la fonction de contrôle est non seulement une partie essentielle de la technique juridique, mais aussi l'une des fonctions absolument nécessaires à la vie et au progrès de toute société et de toute organisation sociale. Assurer le respect de la norme posée et le fonctionnement des services publics, tel est, pour tout dire, son principal objectif.

Sur le plan de l'organisation sociétale, le contrôle remplit une importante fonction organique dans ce sens que c'est lui qui permet, dans l'ensemble, de rectifier les erreurs (d'appréciation, d'action et de comportement.) se révélant, - cela va de soi- de nature à menacer la stabilité et la sécurité de la vie sociale. C'est donc aux actions de toutes sortes destinées à maintenir l'ordre public dans un Etat qu'il faudrait, en toute logique, le rattacher.

Substantiellement, la fonction de contrôle, nécessaire à la vie sociale comme on vient de le dire, se conçoit et s'applique à constater la régularité ou l'irrégularité (totale ou partielle) d'un acte contesté et, par suite, la stabilité des situations juridiques et autres qui en sont la conséquence. De la sorte, il en découle que la constatation consiste dans l'appréciation subjective ou objective d'un acte dans ses rapports avec une norme de conduite posée comme étant obligatoire. Et, pour une meilleure saisie du concept, toute constatation est expliquée par une base matérielle, elle-même déterminée par deux éléments à la fois nécessaires et suffisants : un fait (acte) et une échelle pour la mesure du fait (c'est la règle). Dans ce sens, le contrôle est une fonction postérieure s'accomplissant par rapport à une règle préétablie, (règle échelle) et déterminant les conditions de légalité des actes juridiques. Ainsi, un acte est licite et régulier s'il est conforme au droit en vigueur. Il est par contre illicite s'il est en contradiction avec la norme en question. Suivant que le sujet a accompli un acte qu'il n'a pas la compétence d'accomplir selon le droit positif en vigueur ou au contraire a omis de poser un acte qu'il a obligation d'accomplir, il peut

* Professeur à l'Université de Lubumbashi

donc s'agir dans le chef de ce sujet d'un fait de commission ou d'omission.

Il est dès lors clair que la conséquence juridique d'une constatation ne serait autre chose que la détermination du caractère fondamentalement licite ou illicite de l'acte contesté ; mieux, la détermination de sa validité juridique. Tout contrôle qui aboutit à la constatation des manquements doit normalement conduire, par voie de conséquence, à la sanction. Sans cela, il y a pure mystification.

Notre propos porte sur le contrôle de la constitutionnalité des actes dans les nouveaux Etats africains au Sud-Sahara avec une référence au système constitutionnel zaïrois. Deux raisons expliquent le choix d'un tel sujet : d'abord, par sa nature, le système politique zaïrois que d'aucuns qualifient de tyranique ressemble à bien d'égards, sauf quelques exceptions, à la plupart des systèmes politiques en place dans les Etats noirs du continent, notamment en ce qui concerne l'origine et l'exercice du pouvoir (1) ; ensuite, le système constitutionnel zaïrois a déjà fait l'objet des recherches approfondies de notre part dans le cadre de nos enseignements (2) à la Faculté des sciences sociales, administratives et politiques de Lubumbashi.

Nous pensons qu'en matière de droit constitutionnel, ce qui est vrai pour le Zaïre ne le serait pas moins pour l'ensemble d'Etats africains soumis au régime de nature semblable. Mais avant d'éclairer en particulier ce qui se passe au Zaïre (II) il ne serait pas inutile pour une meilleure intelligence, de faire ressortir d'une façon générale la nature spécifique des Etats en Afrique Noire (I). Cela étant, cet exposé sera donc subdivisé en deux parties respectivement intitulées :

I. LES ETATS AFRICAINS COMME CHEFFERIES D'ETAT

II. LE CONTROLE CONSTITUTIONNEL AU ZAIRE

I. LES ETATS AFRICAINS COMME CHEFFERIES D'ETAT

En tant que lois suprêmes, les constitutions africaines jouent comme ailleurs la double fonction traditionnelle de symbolisation et de légitimation. A ce dernier titre, les constitutions africaines, textes solennels appelés à régir des Etats (mieux des formations sociales) fraîchement sortis de la domination globale "légale" soit disant de l'Europe et aujourd'hui en lutte contre la division, la domination thermonucléaire et le sous-développement ne seraient

(1) cf. LAVROFF. D. v "Constitutionnalisation des régimes militaires en Afrique noire" in le constitutionnalisme aujourd'hui, actes du colloque de Bordeaux, Economica, 1984 p. p. 200-214 ; FAURE Y. A. " les constitutions et l'exercice du pouvoir en Afrique noire : Pour une lecture différente des textes". Ibid p. p 214-231 et FALLI. "la signification du constitutionnalisme en Afrique noire" Ibid 231-235.

(2) Voir notre ouvrage intitulé : l'exercice du pouvoir politique au Zaïre, NEAL, 1986, 171 pages.

caractérisables, me semble-t-il, que par ce qui leur serait particulier par rapport à d'autres documents constitutionnels en vigueur dans d'autres continents.

Car, si dans les pays accidentaux (USA, FRANCE, JAPON...) et socialistes (URSS, POLOGNE, CUBA...) les constitutions légitiment à la fois les idéologies globales correspondantes ainsi que les dominations de classe qui sont les conséquences inévitables de ces idéologies, en Afrique, par contre, les constitutions semblent s'octroyer des fonctions tout à fait nouvelles bien que l'on puisse déceler ici et là quelques tendances soit au rapprochement soit à l'alignement sur ce qui se passe ailleurs. C'est donc par rapport à ces fonctions nouvelles et spécifiques qu'il nous paraît méthodiquement possible de rechercher les caractéristiques particulières des constitutions africaines. On pourrait dès lors avancer, précisément, que les constitutions africaines remplissent les fonctions d'**instrument du pouvoir**, d'**unification** et de **développement**. Ce qui nous conduit, en dernière analyse, à retenir qu'elles sont globalement des applications "taillées sur mesure" qui font ressembler, de toute évidence, nos Etats aux Chefferies traditionnelles en Afrique noire grâce à un recours systématique à des idéologies mythiques et réactionnaires comme supports de l'action politique et étatique.

1. Instrument du pouvoir.

En Afrique, la sacralisation juridique et politique se réalise au profit exclusif d'un individu, le chef de l'Etat. En même temps, le pouvoir n'a aucune raison d'être sacralisé comme ailleurs dans la mesure où le chef le considère simplement comme un instrument déposé dans ses mains pour la réalisation des objectifs qu'il s'est assignés dans la nation. Puisqu'il en assure la direction et l'unité, il peut donc, lui, en abuser sans en être légalement inquiété. La division du pouvoir, si elle existe, n'est qu'une opération destinée à masquer (camoufler) un exercice fondamentalement anti-démocratique. Les méthodes habituellement utilisées pour obtenir un tel degré de sacralisation personnelle sont la contrainte, l'intimidation, le banissement, la faveur et la personnification du pouvoir qui sont des applications mieux connues des Allemands et des Italiens sous Hitler et Mussolini.

Tout cela constitue un frein à l'avènement de la démocratie, partant un obstacle au développement politique (3).

La personnification du pouvoir se concrétise dans la plupart des pays africains à travers le parti unique et la constitution a dans cette perspective la

(3) Cf. : MOUSTAPHA SOURANG "Régime militaire et modernisation politique, muanciation des théories développementalistes à travers l'exemple du Zaïre, "Annales de la Faculté des sciences économiques et juridiques de Hakan, p. p. 170-200 et Young C. " Introduction à la politique congolaise", Editions universitaires du Congo.

tâche fondamentale d'en organiser l'assise juridique. C'est ainsi, à titre d'exemple, que l'article 9 de la constitution zaïroise stipule : "Le pouvoir émane du peuple qui l'exerce par l'intermédiaire du Président du M. P. R." la plupart de constitutions africaines contiennent des dispositions semblables (4).

Il est dès lors possible de dire que contrairement à ce qui se passe ailleurs, les constitutions africaines traduisent et expriment à un moment donné de l'histoire nationale d'un pays, non pas tout à fait les rapports de forces entre groupes mais ceux existant entre un individu et le peuple. Des situations contraires et inattendues (changements) qui se produisent dans certains Etats (Guinée, Tunisie, Burundi, Soudan...) soit à la faveur de la mort du dirigeant soit à la suite d'un coup d'Etat nous confirment, si besoin en était, dans cette vision. Cela est d'autant plus vrai qu'à juste titre, plusieurs auteurs parlent de "dictature constitutionnelle" lorsqu'il s'agit d'apprécier la manière dont est exercé le pouvoir dans les Etats africains. (5)

L'évolution constitutionnelle, (...) ne fait qu'exprimer ce tropisme général de la société politique africaine : l'accumulation du pouvoir. Ce phénomène emprunte d'ailleurs d'autres moyens que ceux du texte : La mise en place d'un secteur para-public qui permet l'interventionnisme assimilé à la puissance (6). Ces développements montrent que les constitutions africaines ont pour but principal "de renforcer la position du chef de l'exécutif de sorte que leur fonction n'est pas, selon la tradition, rappelée par tous les constitutionnalismes, de limiter le pouvoir par le droit, mais au contraire de le fortifier" (7).

Cela permet à Y. A. FAURE d'écrire - "La constitution africaine est donc bien (...) devenue un instrument du pouvoir" (8).

Quelque part, un autre auteur dit : "Ce phénomène de "chefferie d'Etat a rétroagi sur la discipline constitutionnelle en appelant de nouveaux efforts de typologie "nouvelle catégorie du présidentielisme" (9). Deux mensonges flagrants donnent apparemment du poids à ce phénomène : c'est, d'une part, l'unité nationale et, d'autre part, le développement.

2. L'unification nationale.

La constitution africaine apparaît à la fois comme la mise en forme et la

(4) Cf : GONIDEC P. F. "Les systèmes politiques africains "LGDJ, 1974 T II, et ASSO" le chef d'Etat africain" Albatros, 1976.

(5) cf : DUBOUIS L. "Le régime présidentiel dans les constitutions des Etats, expression française, Penant, 1962, p. p. 218 et s.

(6) cf : CEA de Bordeaux, les entreprises publiques en Afrique noire, Paris, Pedone (1979)

(7) GONIDEC P. F., les systèmes politiques africains, op. cit. p. 80

(8) op: cit, p. 240

(9) CONAC G. Cité par Y. A. FAURE, op ; cit. p. 24

consécration juridique de l'idéologie nationaliste et unitariste suggérée dans l'ensemble par deux réalités historiques incontestables : le morcellement arbitraire de l'Afrique par les Européens au 19ème siècle et la création dans les limites d'anciennes colonies, de nouveaux Etats indépendants et souverains sans référence aucune (nous voulons dire sans tenir compte) au passé précolonial (10). Le résultat : Ces Etats africains sont, dans leurs frontières actuelles, des créations arbitraires composées pour la plupart des Citoyens que l'histoire et parfois le mode de vie et les mœurs opposent entr' eux. L'ennui est que ces gens que l'on force à vivre ensemble ne s'apprécient pas toujours mutuellement au point d'œuvrer librement à la naissance d'une véritable nation. Le cas du Biafra et du Katanga ont ici valeur d'exemple.

La naissance des Etats africains, dit-on sans raison, est le résultat d'un processus historique fort contrarié. Au lieu que la nation crée son Etat comme instrument de la réalisation de ses objectifs internes et externes, c'est par contre au nouvel Etat issu de la décolonisation qu'il incombe de fixer les limites de la nation dont il est la superstructure, d'en conscientiser les citoyens et enfin d'en défendre les acquis. Cette politique pompeusement qualifiée d' "unité nationale" conduit le constituant africain à s'emparer du problème en formulant -parfois avec une précision et un détail rarement atteints- des règles fondamentales sur le caractère unitaire et indivisible de la nation ;d'où l'abandon du fédéralisme porteur d'une trop grande distribution spatiale des pouvoirs et dont on craint officiellement les effets centrifuges.

Dans cette perspective, les constitutions africaines ont permis d'organiser non pas des Etats comme tels, mais "des véritables prisons de peuple", expression que nous empruntons à LENINE.

La longévité de certains conflits entre quelques minorités nationales et leurs Etats d'appartenance (Ethiopie, Soudan, Mauritanie) confirme cette position. Cela suffit-il à monocratiser l'Etat ? La France, la Belgique, le Canada, les Etats-Unis d'Amérique, le Royaume-Uni n'ont-ils pas un problème ?

Il est donc clair que la constitution africaine, pour permettre à l'Etat de faire face à la diversité ethnique, doit de façon parfois prioritaire chercher à résoudre, une fois pour toutes, l'épineux problème de la constitution de la nation dans son unité. Au Zaïre, l'un des slogans officiels dit : "Tribu oui ! tribalisme non" !. Les pratiques politiques africaines montrent que ce slogan pourrait, sans changer, être inversé et devenir : "Tribu non ! tribalisme oui ! Une autre mystification est celle qui découle des nécessités de la politique de développement.

(10)cfr. Notre Thèse, Le Principe de l'intangibilité des frontières africaines, Droit, Reims, 1982

3. Le développement.

Les Etats africains sont sous-développés ; tout le monde le sait. C'est un fait indiscutable en se référant à la science économique. Dans tous nos Etats, gouvernants et spécialistes en la matière, au niveau national et interafricain, ne cessent d'y réfléchir. Les résultats de leurs réflexions n'ont pas manqué de conduire à certaines politiques spécifiques de développement dans le cadre de leurs options politiques et idéologiques respectives.

Le sous-développement est donc un problème national, interafricain et international - Ce problème a justifié dans certains Etats africains de changements parfois brutaux des régimes politiques en place. Même les régimes les plus réactionnaires, les plus corrompus du continent ne manquent pas d'en faire la cause principale de leur avènement et de modifications généralement opportunistes qu'ils opèrent dans l'appareil de l'Etat.

La politique de développement, dit-on, exige l'existence d'un contexte favorable : paix, sécurité, épargne.... La constitution doit contribuer à aider le chef suprême à disposer de pouvoirs qui lui permettent d'agir contre tous et sur tous les secteurs vitaux de la nation ; sécuriser le pays, contraindre les citoyens à l'épargne, nationaliser, combattre la corruption, créer des Etablissements et Entreprises para-étatiques ... Pour faire tout-cela et comme on le dit dans l'intérêt du peuple(!), le pouvoir du chef doit être renforcé. C'est d'ailleurs dans cette perspective que certaines constitutions accordent au Chef de l'Etat le droit de négocier et ratifier des traités conclus dans le domaine de la coopération internationale au développement sans faire intervenir, le moins du monde, l'assemblée parlementaire.

En conclusion, la poursuite des objectifs de développement pour sortir de la misère conduit au terrible phénomène de la concentration des pouvoirs grâce à la norme constitutionnelle et à la pratique à laquelle celle-ci a donné lieu.

Telles sont, à notre avis, les fonctions idéologiques principales véhiculées par les constitutions africaines. Les développements ci-dessus nous permettent - c'est l'évidence même de conclure que sauf rares exceptions, les constitutions africaines organisent de véritables monarchies avec tout ce que cela comporte d'arbitraire et de contrainte. Peut-on, dans des situations de ce genre, contrôler les actes de gouvernants et le cas échéant organiser des sanctions contre eux en cas de manquements ? Nous répondrons à cette question en examinant la situation spécifique de la République du Zaïre; ce qui nous conduit à aborder la deuxième partie de cet exposé.

II. LE CONTROLE CONSTITUTIONNEL AU ZAIRE.

Comme l'a écrit Michel CROZIER, "parler de son pays ; c'est être assuré de dépasser ses limites, de commettre des erreurs, de se faire mal comprendre,

peut-être de troubler stupidement le cours des choses. Pourtant, c'est indispensable. Il faut forcer son courage".

A. LES MOYENS DE CONTROLE CONSTITUTIONNEL.

La constitution institue deux moyens : l'un politique, l'autre juridictionnel, pour assurer le contrôle de la constitutionnalité des actes des autorités politiques centrales de la République.

1. Le contrôle politique.

Il s'agit d'un contrôle a posteriori organisé en vertu de l'alinéa 2 de l'article 60 de la constitution qui attribue au Comité Central la prérogative fondamentale de veiller au respect des options fondamentales du M. P. R. et à l'application des résolutions prises par le Congrès. Dans cet esprit, les actes posés, à quelque niveau que ce soit des organes de l'Etat, doivent être conformes à la doctrine du Parti et refléter, le cas échéant, l'esprit des résolutions adoptées par le Congrès.

C'est bien à ce titre que le Comité Central a compétence, en vertu de l'alinéa 2 de l'article 63 de la Constitution, "pour connaître de tout acte de nature à porter atteinte à la doctrine du Mouvement Populaire de la Révolution, même dans le Chef du **Président du Mouvement Populaire de la Révolution**, Président de la République".

Aussi bien en théorie qu'en pratique, on peut noter deux types d'actes susceptibles d'intéresser le Comité Central dans ce domaine : c'est d'une part le **déviacionnisme** et d'autre part le **manquement grave à la discipline du Parti**.

1°. Le déviacionnisme pour le Président du M. P. R.

Le déviacionnisme est l'acte posé par le Président du M. P. R., Président de la République, susceptible de porter atteinte à la doctrine du Parti. C'est un acte qui met en cause l'idéologie du Parti.

La constatation du déviacionnisme est faite par le Comité Central de plein droit sous la présidence de son Doyen d'âge. Si malgré les moyens de défense présentés par le Président, le Comité central conclut à l'existence d'un cas de déviacionnisme, ce dernier procède à sa destitution conformément à l'alinéa 6 de l'article 63 de la Constitution.

2°. Le manquement grave pour les cadres du parti

Dans l'esprit du Parti, le manquement grave peut concerner le non respect de la discipline au sein du Parti, le mauvais comportement des militants dans la réalisation des vœux et dans l'application des résolutions du Congrès, la remise en cause des acquis de la révolution, la non protection des militants dans leurs droits et devoirs, l'atteinte à la surété intérieure ou extérieure de l'Etat, l'outrage à l'endroit des chefs d'Etat du Zaïre ou des pays étrangers et enfin

l'indignité grave et notoire entraînant un scandale.

En cas de manquement grave dûment constaté, le Comité Central peut prendre à l'égard du cadre fautif l'une des sanctions prévues à l'article 29 du Règlement intérieur de la Commission de Discipline du Comité central.

Les plus graves de ces sanctions sont la révocation avec interdiction d'accéder ultérieurement à toutes les fonctions publiques ou paraétatiques pendant un délai n'excédant pas cinq ans et la déchéance du mandat politique.

Le cas de révocation est prévu dans la Constitution respectivement pour les membres du Comité Central, (article 65), les Membres du Bureau Politique (article 70) et enfin les Membres du Conseil Exécutif (article 98). La déchéance est prononcée par le Comité Central à l'égard des Membres du Conseil Législatif en vertu de l'article 79 de la Constitution.

2. Le contrôle juridictionnel

1°. Forme et moyens de contrôle

Le contrôle juridictionnel des actes des organes de l'Etat est assuré par la Cour Suprême de Justice en application de l'article 103 de la Constitution. Il concerne principalement les actes législatifs et réglementaires pris ou posés par les Autorités Centrales de l'Etat et se réalise soit à priori soit à postériori.

1. 1°. Le contrôle à priori (avis consultatifs)

Le contrôle à priori est destiné à s'assurer que l'acte qui va être posé par telle autorité ou tel organe de l'Etat sera conforme à la constitution et aux lois en vigueur. Ainsi, en vertu de l'alinéa 3 de l'article 103 de la Constitution, il est reconnu à la Cour Suprême de Justice de donner des avis consultatifs sur les projets ou propositions de lois ou actes réglementaires ou, encore, de recevoir des recours en interprétation de la Constitution (alinéa 1er du même article).

1. 2°. Le contrôle à posteriori (recours contentieux)

Il s'agit d'un contrôle destiné à s'assurer que l'acte déjà posé par telle autorité ou tel organe est conforme à la constitution et aux lois en vigueur. C'est un contrôle contentieux qui s'effectue sur base des recours suivants :

a) le recours en appréciation de la constitutionnalité des lois des actes ayant force de loi et des traités et accords internationaux ;

b) le recours en annulation des actes et décisions des Autorités Centrales de la République ainsi que des contestations électorales :

Deux conséquences majeures sont attachées à ces deux types de contrôle.

- Dans le cas du contrôle consultatif, l'acte à poser doit respecter l'avis donné par la Cour ;

- en matière de contrôle contentieux, tout acte ou partie d'acte jugé non

conforme à la constitution ou aux lois en vigueur sont annulés de plein droit et ne peuvent, par conséquent, produire aucun effet juridique. En matière de conclusion des traités et accords internationaux, la constatation par la Cour, à la demande du Président de la République ou du Conseil législatif selon le cas, qu'un traité ou accord international comporte une clause contraire à la Constitution, impliquera que la ratification dudit traité ou accord n'intervienne qu'après révision de la constitution.

2°. Mise en œuvre de ces moyens

- Le contrôle à posteriori.

La procédure à suivre pour la mise en œuvre des moyens (recours) de contrôle à posteriori est organisée aux articles 131, 132 et 133 de l'Ordonnance-loi n° 82-017 du 31 mars 1982 relative à la procédure devant la Cour Suprême de Justice de la manière suivante :

a -) En ce qui concerne le recours en appréciation de la constitutionnalité.

La Cour Suprême de Justice est saisie (toutes sections réunies) du recours par requête du Procureur Général de la République agissant soit d'office soit à la demande :

- a) du Président du M. P. R., Président de la République pour les lois et règlements intérieurs du Conseil Législatif ;
- b) du Bureau du Conseil Législatif pour les actes du Président du M. P. R.; Président de la République, ayant valeur de lois ;
- c) des juridictions de jugement, lorsqu'une exception d'inconstitutionnalité est soulevée devant elles pour les lois et les actes du Président du M. P. R., Président de la République ayant valeur de loi.

b -) En ce qui concerne le recours en annulation.

Il faut noter, de prime abord, qu'aux termes de l'article 87 de l'Ordonnance-Loi susmentionnée, la Cour Suprême de Justice :

- apprécie souverainement les actes du Conseil Exécutif qui échappent à son contrôle : cela veut dire que la Cour ne contrôle pas tous les actes de l'Exécutif;

- ne contrôle pas les actes législatifs ; loi et Ordonnances-lois moyennant ces deux décisions importantes, notons que le recours en annulation porte, comme il a été dit, sur les actes, décisions et règlements des Autorités Centrales de la République. Les requêtes en annulation sont introduites par les particuliers justifiant que l'acte, la décision ou le règlement concernés leur cause un préjudice. Pour que l'acte soit annulé, il faut prouver :

- qu'il a été pris en violation des formes, soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité;

- que l'autorité qui l'a pris a commis un excès de pouvoir ou

- que cette autorité a commis un détournement de pouvoir.

C'est à la section administrative de la Cour qu'il appartient de statuer.

c -) L'exception d'inconstitutionnalité dans le cadre du recours en appréciation de la constitutionnalité.

L'exception d'inconstitutionnalité d'une loi ou d'un acte du Président de la République ayant valeur de loi est soulevée devant les juridictions soit par les parties soit par le Ministère Public. La procédure à suivre dans ce cas est la suivante (Art. 133 de l'Ordonnance-Loi n° 82-017 du 31 mars 1982 précitée) :

- la juridiction saisie statue sur le rejet ou la prise en considération de l'exception.

- si l'exception est retenue, la juridiction surseoit à statuer sur les demandes pendantes. Toutefois, elle peut continuer la poursuite de toute procédure d'instruction de la cause et prendre les mesures conservatoires nécessaires ;

- elle communique sa décision au Procureur Général de la République qui saisira à son tour la Cour Suprême de Justice de l'appréciation de la constitutionnalité postulée.

L'article susmentionné reconnaît également compétence à la juridiction saisie, par un jugement avant dire droit, au cours d'un procès, de postuler une appréciation de constitutionnalité sur toute disposition légale dont elle est appelée à contrôler l'application.

Les conséquences de l'inconstitutionnalité des lois et actes du Président du M. P. R., et Président de la République ayant force de loi sont déterminées par l'article 134 de l'Ordonnance-Loi précitée :

"Tout cela est déclaré non conforme à la Constitution et abrogé de plein droit. L'inconstitutionnalité d'une ou de plusieurs dispositions d'un acte n'entraîne pas nécessairement l'abrogation de tout acte. La Cour détermine souverainement l'étendue de l'abrogation".

2°.2°. Le contrôle à priori

Le contrôle à priori s'effectue dans le cadre du recours en interprétation de la Constitution. Il démarre par requête du Procureur Général de la République, soit à la demande du Président de la République, soit à celle du Bureau du Conseil législatif.

Dans le même sens, toute juridiction du jugement peut ainsi, lorsqu'une disposition de l'acte à appliquer dans un litige dont elle est saisie est obscure, demander au Procureur Général de la République de saisir la Cour afin d'obtenir l'interprétation de la Constitution en rapport avec la disposition jugée obscure et indiquer clairement le sens à donner et à retenir dans l'Administration de la Justice.

B. AMORCE D'UNE APPRECIATION CRITIQUE

Nous n'apprécierons que les types de contrôle mettant en cause le Président de la République, Chef de l'Etat, et ce, dans le cadre du contrôle à posteriori.

1. Le Contrôle Politique

Il s'agit d'un contrôle ascendant, exercé par le Comité Central du Parti sur le Président du Parti, Président de la République, en cas de déviationnisme, considéré comme acte par lequel le Président s'est écarté du Mobutisme, doctrine du M. P. R. Ce contrôle est organisé, comme on l'a vu, par l'article 63 de la Constitution, c'est donc un contrôle à posteriori, déclenché par les membres du Comité Central.

En pratique, les choses se passeraient comme suit : "le Comité Central, saisi par une motion remise par un de ses membres ou membre du Comité Central le plus âgé, se réunit de plein droit sous la présidence de ce dernier. Le membre du Comité Central le plus âgé notifie cette motion au Président du Mouvement Populaire de la Révolution, Président de la République, qui fournit ses moyens de défense. Lorsque le déviationnisme est établi, le Comité Central prononce la destitution du Président du Mouvement Populaire de la Révolution, Président de la République... (article 63, alinéa 4).

Il ne nous semble pas sérieux de dire qu'une telle éventualité ait une quelconque chance de se produire. Plusieurs raisons peuvent être invoquées ici, on peut en mentionner quelques unes :

a) Le Président du Mouvement Populaire de la Révolution, Président de la République, est le Guide de la Révolution. L'actuel Président en est même le Fondateur ; il est aussi Président du Comité Central, ce même organe qui a compétence pour le destituer. Par définition, le Mobutisme qui est la doctrine du Parti n'est rien d'autre que l' "ensemble des discours et des enseignements du Président Mobutu".

Nous pensons que les actes du Président, même s'ils sont constitutifs du déviationnisme par rapport au "Mobutisme", ont toutes les chances d'être considérés comme actes d'inspiration et d'orientation.

b) Les membres du Comité Central sont nommés et, le cas échéant, relevés de leur fonction par le Président du Mouvement Populaire de la Révolution, Président de la République (article 61, alinéa 2).

Avant d'entrer en fonction, ils prêtent devant le Président du Mouvement Populaire de la Révolution, Président de la République, le serment de fidélité à sa personne. De toute évidence, le Président le fait discrétionnairement et de manière tout-à-fait stratégique dans la mesure où il s'agit de collaborateurs de premier rang.

La désignation au Comité Central est un couronnement politique qui

revalorise son bénéficiaire sur tous les plans. Qui aurait le courage de chercher à perdre de tels avantages en allant chercher à braver le Président au risque de commettre ce qui pourrait être considéré comme un "manquement grave" aux termes de l'article 65 de la Constitution ; manquement qui justifie, par voie de conséquence, la révocation de son auteur.

c) La convocation et la tenue d'une réunion du Comité Central du Parti à l'initiative et sous la présidence d'un membre le plus âgé sont -elles possibles vu le degré d'organisation le plus élevé atteint par les différents services de sécurité et de renseignements existant dans le pays ? Où et quand pourrait se tenir une telle réunion en l'absence du Président ? Quand bien même elle pourrait se tenir, il y a bien lieu de craindre qu'elle ne soit taxée de **complot contre le régime** alors qu'elle est conforme à la Constitution.

2. Le contrôle juridictionnel

Un fait important à signaler est celui-ci ; le Président du Mouvement Populaire de la Révolution, Président de la République, n'est justiciable devant aucune juridiction. La destitution n'est suivie, aux termes des articles 40 et 63, d'aucune mesure de mise en accusation. Le contrôle dont il est question dans ce paragraphe porte uniquement sur les actes ayant force de loi.

Il s'agit des recours en appréciation de la constitutionnalité des actes du Président ayant force de loi comme les Ordonnances-loi exercées par la Cour Suprême de Justice.

A cet égard, la Constitution dispose dans son articles 103 "... la Cour Suprême de Justice connaît des recours en appréciation de la constitutionnalité des lois et des actes ayant force de loi ainsi que des recours en interprétation de la présente Constitution... des recours en annulation des actes et décisions des autorités centrales de la République ainsi que des contestations électorales"(11)

On s'intéresse uniquement à l'appréciation de la constitutionnalité des actes ayant force de loi, en l'occurrence des ordonnances-loi du Président de la République ainsi qu'aux recours en annulation de ces actes.

Il est vrai que dans les deux cas, un recours peut être formé, soit par un organe compétent, soit par un simple Citoyen contre les actes du Président de la République et se voir déclarer recevable. Le Problème risquera de se poser non pas au niveau de l'acceptation et de l'examen du recours mais bien à celui de la décision à prendre étant donné que c'est l'institution présidentielle qui est mise en cause. Le Parquet Général et la Cour Suprême sont-ils suffisamment indépendants du pouvoir exécutif pour qu'ils se permettent de prendre des

(11) La récente réforme constitutionnelle a retiré les contestations électorales à la Cour Suprême et en a confié le contrôle au Comité Central du parti.

décisions de nature soit à humilier la personne du Président, soit à contrecarrer la politique de celui-ci ; lui qui a une compétence générale d'orientation comme le feraient les juges américains ? Nous signalerons, en plus, que selon une politique déjà constante, le Procureur Général de la République et le Premier Président de la Cour Suprême de Justice sont tous les deux membres du Comité Central du Parti et, à ce titre, sont garants et dépositaires du Mobutisme. C'est encore le Président qui les nomme et le cas échéant, les révoque de leurs fonctions de Procureur et de Premier Président. Une telle dépendance est-elle de nature à rendre facile leur mission d'appréciation et d'annulation ? On ne saurait le soutenir.

EN GUISE DE CONCLUSION

La référence à la Constitution zairoise montre que le contrôle de la constitutionnalité des actes des Autorités Centrales de la République dans les Etats africains situés au Sud du Sahara est un pari difficile à tenir. Les règles juridiques et constitutionnelles s'y affèrent ne sauraient constituer qu'une dangereuse mystification.



BIBLIOGRAPHIE SELECTIONNEE

1. **D. G. LAVROFF** : **Les constitutions africaines**, 2 vol. Paris, Pédone, 1961 et 1963
2. **J. BUCHMANN** : **L'Afrique noire indépendante**, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence.
3. **P. F. GONIDEC** : **Les systèmes politiques africains**, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, T2 1974, pp. 99 - 106.
4. **T. YANNOPOULOS** : **O. MARTIN** : **Régimes militaires et classes sociales en Afrique noire**, revue française de science politique 1972 pp. 973 - 991.
5. **M. L. MARTIN** : **La militarisation des systèmes politiques africains**, Sherbioke, Naaman
6. **O. G. LAVROFF** : **Régimes militaires et développement politique en Afrique noire**, revue française de science politique 1972, pp. 973 - 991
7. **R. W. JACKMAN** : **The Predictability of coups d'Etat : a model with an African Data**, the American Political Science Review, p.1262 et 5
8. **D. G. LAVROFF** : **Les systèmes constitutionnels africains**, tome 1, les Etats Francophones, Paris, Pédone, 1976, pp. 237 - 243.
9. **D. G. LAVROFF** : **L'évolution constitutionnelle**, Année africaine 1977, Paris, Pédone, 1979.
10. **D. G. LAVROFF** : **L'évolution constitutionnelle et politique**, Année africaine, 1976, Paris, Pédone, 1977, pp. 58 - 63.

13. **J. BUCHMANN** : **L'Afrique noire indépendante**, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence 1962, p. 252 et 3
15. **D. G. LAVROFF** : **Les systèmes constitutionnels en Afrique noire**, les Etats Francophones, Paris, Pédone, 1976, P. P. 15
23. **M. P. ROY** : **Les régimes politiques du Tiers Monde**, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1977
24. **M. A. GLELE** : **Naissance d'un Etat Noir**, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1969 P. 334 et 5
25. **C. E. A. N., C. E. R. I** : **Aux Urnes l'Afrique, Elections et pouvoirs en Afrique noire**, Paris, Pédone, 1978 et Y - A FAURE, **Elections et Partis en Afrique noire**, L'Année africaine 1977, Paris, Pédone 1978
26. **C. E. A. N.** : **Les entreprises publiques en Afrique noire**, Paris, Pédone 1979
27. **P. F. GONIDEC** : **Les systèmes politiques africains**, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence 1974, tome II. P. 80 et B. ASSO, **Le Chef d'Etat africain**, Paris, Edition Albatros, 1976.
28. **P. F. GONIDEC** : **Les droits africains**, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1976, p. 99.





A QUOI SERVENT LES CONSTITUTIONS AFRICAINES ? REFLEXIONS SUR LE CONSTITUTIONNALISME AFRICAIN

Pierre-François GONIDEC *

L'évolution constitutionnelle des Etats africains fait apparaître un paradoxe qui conduit à s'interroger sur le rôle des constitutions ou les significations du constitutionnalisme africain.

D'une part, il ne manque pas de juristes et (ou) de politologues, désabusés par le peu de respect accordé à la constitution par les dirigeants africains, surtout lorsqu'ils conquièrent le pouvoir par la force des armes (coups d'Etat militaires), pour dénoncer la futilité d'une entreprise visant à enfermer la vie politique dans le cadre d'une constitution. Parlant de l'Algérie, Leca et Vatin (L'Algérie politique, p. 61) lancent cette formule sans appel : " Le texte constitutionnel = vanité du constitutionnalisme ". M. Bedjaoui lui-même, juriste éminent, dont le rôle fut important dans l'élaboration de l'actuelle Constitution algérienne, relevait (Corpus constitutionnel, 1976) que " la sacralisation du texte constitutionnel, la constitution pour la constitution, ne semble plus l'intéresser (Algérie) aujourd'hui". En effet, après l'élimination du Président Ben Bella de la scène politique, l'idée semblait prévaloir que le régime constitutionnel algérien pourrait être déterminé progressivement, de façon pragmatique, sans qu'une constitution dût nécessairement venir couronner l'édifice construit patiemment pièce par pièce. Beaucoup d'autres exemples pourraient être cités à l'appui de la thèse du déclin ou du refus du constitutionnalisme en Afrique. Les périodes plus ou moins longues au cours desquelles tel ou tel Etat, après avoir sacrifié au fétichisme constitutionnel, au nom d'un certain savoir-vivre international, s'est dispensé de se doter d'une véritable constitution, en bonne et due forme (par exemple le Bénin de 1968 à 1977, le Togo de 1967 à 1979 confortent cette opinion).

Aussi bien les jugements portés sur le constitutionnalisme africain n'engagent pas les fabricants de constitution à persévérer dans la fidélité au

* Professeur émérite, Université de Paris I,
Directeur du Centre d'Etudes des Problèmes politiques et juridiques du Tiers-Monde (FRANCE)

constitutionnalisme. On se plaît à souligner le manque d'imagination des constituants africains, leur goût pervers pour le suivisme ou le servilisme, pour le mimétisme constitutionnel, technique de camouflage qui vise à donner de l'Etat " les apparences d'un Etat occidental " (G. Conac, **les institutions constitutionnelles des Etats d'Afrique francophone**, Economica, 1979, P. 27). Simple camouflage, puisque la vie politique se déroule fréquemment en marge ou en violation de la constitution écrite. Simple " façade " (A. Haurion, **Droit constitutionnel**, 1975, p. 696) qui dissimule mal l'état de délabrement d'un édifice qu'on a voulu majestueux et impérissable. En somme, la vraie constitution ne serait pas celle des juristes. Elle ne serait pas écrite dans les livres, mais résulterait de la vie politique telle qu'elle se déroule réellement.

A la limite, certains ne sont pas loin de croire qu'il y aurait une sorte de fatalité historique qui condamne irrémédiablement les Africains à vivre dans une situation de non-droit, propice à la multiplication de ce qu'Edem Kodjo, ancien secrétaire général de l'OUA, appelle les " despotismes obscurs ". Il se trouve d'ailleurs de bons apôtres pour justifier une telle situation. Les traditions socio-économiques, culturelles et politiques sont tellement différentes qu'il serait vain d'imaginer que les Etats africains puissent espérer encadrer juridiquement la vie politique. D'ailleurs, le "droit à la différence", aujourd'hui revendiqué ici et là, ne justifierait-il pas que ces Etats puissent se doter du constitutionnalisme de leur choix fût-il destiné à légitimer le despotisme ? " Ce qui s'appelait sauvagerie a désormais pour nom : respect de l'identité des autres " (Guy Hermet, **Tiers Monde**, Economica, 1987, p. 399).

En bref, l'évolution constitutionnelle africaine laisse sceptiques les observateurs de la vie politique africaine sur l'utilité du constitutionnalisme et, en tout cas, sur les vertus qu'on lui reconnaît sous d'autres cieux. Dénrées d'importation, les constitutions venues d'ailleurs ne sont pas comestibles en Afrique.

Cependant, le pessimisme ambiant n'a pas découragé les dirigeants africains, civils ou militaires (après la conquête du pouvoir), aînés ou cadets, de demeurer fidèles au constitutionnalisme. En dernier lieu, l'Ethiopie, après avoir mis fin au règne de l'empereur Haïlé Sélassié, s'est dotée en 1987 d'une nouvelle constitution (*Negarit Gazéta*, 47ème année, n° I, Proclamation n° 1 de 1987, Constitution du 12 sept. 1987) (1). Sans doute pourrait-on observer une certaine instabilité constitutionnelle (cf. P. F. Gonidec, **Les systèmes**

(1) Sur le régime politique impérial, voir C. L. Leclercq, *L'Empire d'Ethiopie*, **Encyclopédie politique et constitutionnelle**, série Afrique dirigée par P. F. Gonidec, 1969.

politiques africains, 2ème éd., p. 279 et suivantes) qui se traduit par une succession impressionnante de constitutions (7 au Dahomey entre 1959 et 1972, 9 au Congo entre 1959 et 1984) sans parler des fréquentes révisions constitutionnelles. M. Glélé nous explique que cette instabilité " est due à la recherche constante d'institutions adaptées aux multiples besoins et au niveau de développement économique, social et culturel des Africains" (*Encyclopédie juridique de l'Afrique*, vol. I, p. 33). Quoiqu'il en soit, il est indéniable que le mouvement constitutionnaliste survit en dépit des turbulences politiques. Sans aller jusqu'à dire, comme M. Glélé (*op. cit.*, p. 34; Pour l'Etat de droit en Afrique, *Mélanges offerts à P. F. Gonidec*; LGDJ, 1985, p. 181 et suivantes), que " la norme de l'Etat s'avère désormais (être) celui du règne du Droit, du moins de l'idéal du Droit " (2), l'acharnement des dirigeants africains à doter l'Etat d'une constitution écrite mérite considération, d'autant plus que les constitutions récentes ne manquent pas d'impressionner par leur prolifération (277 articles et 6 annexes pour la Constitution du Nigéria de 1979, 157 articles pour la Constitution et la Guinée équatoriale de 1982, 199 articles pour la Constitution algérienne de 1976 + la Charte nationale).

La persistance et l'ampleur du constitutionnalisme africain conduisent à penser qu'en dépit des déceptions éprouvées par les juristes, soucieux de légalité, en dépit des crises politiques et des difficultés à assurer le règne du droit, qui inciteraient à préférer la sociologie politique à l'étude du droit constitutionnel (cf. P. F. Gonidec, Pour une sociologie politique de l'Afrique, *Le mois en Afrique*, mai 1986-janvier 1987), les constitutions africaines méritent d'être étudiées en elles-mêmes. Elles ne suffisent sans doute pas, à elles seules, à définir la nature d'un régime politique, mais leur analyse est déjà révélatrice de tendances qui permettent de caractériser le pouvoir africain. Pour autant, l'analyse juridique n'autorise pas à faire " l'économie de l'analyse concrète de la structure politique mise en place ", comme des politiques réellement appliquées (voir à propos du Mozambique M. Cohen, *Mozambique, la révolution implosée*, L'Harmattan, 1987).

D'une part, toute constitution, même si le juriste la considère avant tout comme un acte producteur de règles juridiques, est aussi une forme de discours politique, un moyen d'exprimer de façon particulièrement solennelle, tout comme la charte d'une organisation internationale, une certaine philosophie politique. La doctrine classique du droit constitutionnel a relevé que le mouvement constitutionnaliste en Europe a été historiquement lié au

(2) Selon M. Alliot, " le règne du droit n'est considéré comme un idéal que dans le monde occidental", *Dynamiques et finalités des droits africains*, Economica, 1980, p. 469.

libéralisme (Prélot, **Institutions politiques et droit constitutionnel**, 2ème éd., n° 180 et suivants). Inversement, Cubertafond (**La République algérienne démocratique et populaire**, PUF, 1979) relève que, par une démarche inverse, la Constitution algérienne de 1976 a eu notamment pour objectif, selon ses termes mêmes, de rendre l'option socialiste irréversible. Cette option est d'ailleurs exclue d'une révision constitutionnelle, ce qui n'est pas une garantie absolue, mais le constituant africain a ainsi marqué sa volonté de garder le cap.

Ainsi, à travers la constitution s'exprime, implicitement ou explicitement, une certaine idée de la société à quoi correspond l'Etat. Pour parler comme G. Burdeau, " toute constitution détermine l'idée de droit étatique ", étant admis qu'il ne s'agit pas nécessairement d'une photographie de la réalité, mais de donner une image de la société future.

D'autre part, et de façon plus concrète, les constitutions africaines, comme n'importe quelles autres constitutions, s'attachent à définir la structure politique, le statut du pouvoir dans l'Etat (ou du pouvoir d'Etat). De ce point de vue, toute constitution présente une certaine ambiguïté dans la mesure où elle met simultanément en œuvre des techniques juridiques dont les unes visent à assurer et à conforter l'autorité de l'appareil d'Etat et dont les autres sont destinées à garantir les droits et libertés des citoyens et leur participation effective à l'exercice du pouvoir (cf. A. Haurion, **Droit constitutionnel**, 6ème éd., p. 28 et suivantes). En Afrique, si cette dernière préoccupation n'est pas absente des constitutions, il apparaît que l'aménagement du pouvoir tend, en général, à favoriser les techniques d'autorité au détriment des techniques de liberté, créant ainsi un déséquilibre en faveur des tenants du pouvoir établi ou de l'un d'entre eux. La démocratie fait alors place à la monarchie plus ou moins autocratique.

I. LA CONSTITUTION COMME DISCOURS POLITIQUE

Comme n'importe quel autre acte juridique, une constitution ne peut être isolée du contexte qui lui a donné naissance. Comme l'écrit G. Burdeau (**Traité de science politique**, 2ème éd., tome 1, p. 98) : " En ce sens, les constitutions sanctionnent toujours la victoire d'une certaine conception de l'ordre à établir et elles demeurent marquées par ce caractère de consécration officielle d'une philosophie politique. D'où il résulte qu'en même temps qu'elles forment juridiquement le statut du pouvoir dans l'Etat, elles établissent légalement la suprématie, dans l'Etat, de la force politique à laquelle elles doivent d'avoir été adoptées ".

Ce qui caractérise précisément les constitutions africaines, notamment les plus récentes, c'est l'énoncé, parfois avec un grand luxe de détails, d'une

philosophie politique. Certes, les constituants n'ont pas la prétention de la présenter comme correspondant d'ores et déjà à la réalité. Du moins, elle constitue une anticipation de la société future, une société qu'on voudrait naturellement meilleure. Comme le souligne la Constitution éthiopienne en 1987, il s'agit d'assurer " la constitution d'une société nouvelle dans laquelle régnerait la justice, l'égalité et la prospérité ", après avoir renversé l'ordre féodal (Préambule). (Voir aussi le préambule et les articles 3, 10 et suivants de la Constitution du Cap Vert).

Cela dit, on peut distinguer deux sortes de situations. Parfois, la philosophie politique des constituants est exprimée de façon explicite et apparaît immédiatement à la simple lecture de la constitution. Par exemple, la Constitution nigérienne de 1979 contenait tout un chapitre (II) intitulé " Objectifs fondamentaux et principes directeurs de la politique de l'Etat " et un autre chapitre (IV) consacré aux droits fondamentaux. Ainsi, la Constitution de la Guinée équatoriale consacre formellement " le principe de l'économie de marché libre " (art. 66) et contient un titre entier (titre VII) relatif à l'économie et à la propriété. Parfois aussi, surtout dans les constitutions plus anciennes, la philosophie politique est implicite en ce sens qu'elle ne peut se déduire que de l'ensemble des dispositions de la constitution. Mais, dans tous les cas, la constitution est toujours révélatrice de la volonté des constituants de définir un certain ordre social.

Sans vouloir être exhaustif, nous retiendrons deux aspects : d'une part, s'agissant de la nature de l'Etat, au-delà des caractéristiques purement juridiques (forme de l'Etat, attributs), qui sont loin d'être négligeables, un point fondamental est celui de la nature sociale de l'Etat, non pas celle qui existe en fait, mais celle que les constituants voudraient instaurer. Or, la nature sociale de l'Etat découle des caractéristiques du mode de production dominant, ce qui inclut à la fois l'infrastructure (rapports sociaux de production, forces productives) et la superstructure (institutions, droit, idéologie, système de valeurs, croyances). Nous savons que les Etats africains ont hérité de leur double passé, précolonial et colonial, deux modes de production différents : un mode de production que, pour simplifier, on peut appeler précapitaliste et qui est là où il a disparu, et un mode de production de type capitaliste introduit de l'extérieur dans les sociétés colonisées par les puissances coloniales (Voir notre ouvrage *L'Etat africain*, 2ème éd., p. 59,101 et suivantes).

Compte tenu de cette situation, il est important de savoir comment les constituants entendent disposer de ce double héritage qui implique l'existence de formations sociales très complexes et grosses de contradictions multiples.

D'autre part, une constitution exprime aussi une certaine conception du pouvoir qui, là encore, est tributaire du double passé des Etats africains. Cette

conception du pouvoir est importante car elle influence la façon d'organiser la coexistence des techniques juridiques de liberté et d'autorité auxquelles nous avons fait allusion.

A. LA NATURE SOCIALE DE L'ETAT

Dans les premières constitutions africaines, souvent antérieures aux indépendances, notamment dans les Etats anglophones (cf. P. F. Gonidec, **Les droits africains**, L G D J, 2ème éd., p. 21, 22), il était rare que le constituant se fût prononcé de façon explicite sur la nature sociale de l'Etat. Ainsi, on chercherait en vain dans la première Constitution guinéenne (1958) une allusion quelconque à la volonté de créer un Etat socialiste. Il faut se reporter aux statuts du PDG pour apprendre que ce parti avait pour mission de grouper les citoyens et les organisations en une " nation socialiste " (cf. B. Charles, La République de Guinée, **Encyclopédie politique et constitutionnelle**, 1973, statuts en annexe). De même, la Constitution tunisienne de 1959 ne faisait aucune référence au capitalisme, alors que le gouvernement tunisien avait opté au lendemain de l'indépendance pour une politique économique dite " libérale " avant de l'abandonner pour un instant en 1960-1961 pour le socialisme (cf. C. Debbasch et M. Camau, la Tunisie, **Encyclopédie politique et constitutionnelle**, 1973).

Dans les constitutions plus récentes, les constituants prennent soin de préciser au moins quelle doit être l'orientation du système socio-économique. Ainsi, par contraste avec la première Constitution guinéenne, la seconde (1982) indiquait dans son Préambule que le peuple guinéen s'engageait à " construire une société socialiste ". De même, la Constitution du Mozambique, révisée en 1978, fait figurer parmi les objectifs de la République " la constitution des bases matérielles et idéologiques de la société socialiste " (art. 4 modifié). (Sur le Mozambique, voir M. Cohen, **Mozambique, la révolution implosée**, L'Harmattan, 1987; B. Munslow, **Mozambique**, Londres, Longman, 1983; A. et B. Isaacman, **Mozambique**, Boulder (Colorado), Westview Press, 1983). La Constitution éthiopienne parle de " jeter les bases de l'édification du socialisme " (art. 4) en précisant que le parti est " guidé par le marxisme " (art. 6). Tout le chapitre II est consacré au système économique.

L'option choisie par les constituants est encore plus nette lorsque, comme c'est le cas de l'Algérie, la Constitution déclare que la Charte nationale de 1976, approuvée par le peuple algérien à la suite d'un référendum, est " la source fondamentale de la politique de la nation et des lois de l'Etat ", " la source de référence idéologique et politique pour les institutions du parti et de l'Etat à tous les niveaux ", " un instrument de référence fondamental pour toute interprétation des dispositions de la Constitution ". Sans doute, toutes les

ambiguïtés du socialisme algérien (cf. Cubertafond, *op. cit.*) ne sont-elles pas levées par ce texte de référence. Du moins, la Charte aide-t-elle à comprendre certaines caractéristiques du socialisme algérien. La Constitution malgache de 1975 fait également référence à la Charte de la révolution socialiste malgache (106 p., Tananarive, 1975).

Même la référence au marxisme-léninisme (art. 4, Constitution du Bénin de 1977) ne signifie pas que l'Etat soit devenu un Etat marxiste ou socialiste comparable, par exemple, à Cuba ou au Vietnam. La Constitution du Bénin (cf. N. G. Mensah, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, CEFAP, Cotonou, 1981, 3 vol.), après avoir déclaré que " la voie de développement est le socialisme " ajoute que " son fondement est le marxisme-léninisme ". Mais elle précise aussi que le marxisme " doit être appliqué de manière vivante et créatrice aux réalités béninoises ", ce qui laisse une certaine marge d'appréciation en fonction des conditions locales. Comme le remarque Cubertafond à propos de l'Algérie, " il ne faut pas s'en tenir à l'équation simpliste: socialisme égale marxisme, égale URSS ou Cuba ".

Pour en savoir plus sur la signification (nous laissons de côté la réalité) de l'option choisie, il faut compléter la constitution par d'autres documents de caractère politique (discours des dirigeants, résolutions et programme du parti, etc ...). Mais déjà la référence au socialisme (plus ou moins bien défini) indique clairement l'intention des dirigeants d'aller dans une certaine direction, c'est-à-dire construire le socialisme avec ou sans référence au marxisme. Comme le précise la Constitution éthiopienne de 1987, il s'agit de " jeter les bases de l'édification du socialisme " (art. 1er), " les bases matérielles et techniques que nécessite la construction du socialisme " (préambule et art. 9), " le parti étant fondé par le marxisme " (art. 6).

Cependant, les options ne sont pas toujours énoncées de façon aussi explicite. Bien au contraire, il y a parfois une volonté manifeste de s'abstenir de faire référence à une idéologie quelconque. Ainsi, au Nigéria, le général Murtaba avait déclaré en 1975 qu'il " serait stérile de proclamer une philosophie ou un idéal particulier dans notre Constitution ". Suivant cette directive, le comité de rédaction de la constitution avait refusé d'adopter une proposition qui tendait à faire figurer dans la constitution une disposition relative à l'instauration d'un " ordre social fondé sur la propriété collective et le contrôle de l'Etat sur les moyens de production et le commerce ". Si la référence à un socialisme quelconque avait été repoussée inversement, la Constitution de 1979 ne consacrait pas formellement l'adoption du capitalisme. Cependant, l'analyse de l'ensemble des dispositions de la Constitution, notamment le chap. II (Objectifs fondamentaux et principes directeurs de la politique de l'Etat), montre la volonté des constituants de préserver le mode de production

capitaliste sous réserve pour l'Etat d'intervenir activement dans la vie économique, d'être, selon l'expression d'Henri Lefevre, un "Etat gestionnaire" (cf. P. F. Gonidec, *Le Nigéria, Fondements idéologiques du régime, Annuaire du Tiers Monde*, VII, p. 11-30).

B. LA CONCEPTION DU POUVOIR

Dans une certaine mesure, la conception, l'idée que les constituants se font du pouvoir, est liée au choix d'une voie de développement déterminée. Ce qui caractérise, de ce point de vue, la philosophie politique africaine, c'est que, sans doute, il y a toujours une certaine fascination des modèles représentés par les Etats dits développés.

Dans les Etats demeurés, en principe, fidèles au modèle occidental de démocratie, la conception de la démocratie n'est guère différente du modèle de référence, du moins sur le plan théorique. Ainsi, l'analyse de la Constitution gabonaise de 1981 montre que le régime repose sur le principe de la séparation des pouvoirs, d'ailleurs formellement consacré par l'art. 3. Conformément au principe de la souveraineté nationale, laquelle émane du peuple (art. 4), le suffrage universel est largement utilisé (il peut même être accordé aux étrangers, art. 7.) pour la désignation du Chef de l'Etat (art. 9) et des députés. "Le pouvoir judiciaire est indépendant" (art. 57). La Cour suprême exerce le contrôle de constitutionnalité. Enfin, le Préambule de la constitution "réaffirme solennellement les droits et libertés de l'homme définis en 1789 et consacrés par la Déclaration universelle des droits de l'homme en 1948", tandis que le titre préliminaire énumère les droits et libertés des citoyens. En bref, comme d'autres constitutions, la Constitution gabonaise s'inspire en apparence très étroitement des principes qui sont en honneur dans les démocraties occidentales (cf. Ndong Obiang, *La Constitution de la République gabonaise*, inédit). Mais nous verrons que le mariage des techniques de liberté et d'autorité, l'aménagement du pouvoir modifie quelque peu ce schéma.

Dans les Etats à orientation socialiste, (sur ce type d'Etats, voir V. Tchirkine et Y. Youdine, *l'Etat à orientation socialiste*, Ed. du Progrès, Moscou, 1974, version anglaise, 1978; Tchirkine, *l'Etat à option socialiste dans les pays africains, Mélange offerts à P. F. Gonidec*, LGDJ, 1985, p. 257 et suivantes), qui se veulent également démocratiques, le peuple est naturellement au centre de l'univers politique. Comme le déclarait la Constitution guinéenne de 1982 (cf. Salifou Sylla, *La Constitution guinéenne du 14 mai 1982*, 45 p., s. d.; inédit), le peuple est "le référentiel suprême, source de la légitimité et de la légalité du pouvoir". Le point de départ est donc toujours le même : le détenteur du pouvoir est le peuple. Cela dit, au niveau de la conception de la démocratie, le choix d'une voie de développement non capitaliste a conduit à

donner du peuple une définition qui ne correspond plus à celle qui est généralement acceptée dans les démocraties occidentales. D'où une conception différente de la démocratie.

Selon la conception classique, le peuple est " l'ensemble des citoyens inscrits sur les listes électorales ", le corps électoral. (M. Prélot, **Institutions politiques**, 2ème éd., p. 68). Comme le précise la Constitution de la Guinée équatoriale de 1982 (art. 1er), le peuple exerce sa souveraineté par le moyen du vote et la qualité de citoyen confère le droit de vote (art. 14 et 23). Dans les Etats à orientation socialiste, la conception qui prévaut est beaucoup plus restrictive. Elle se fonde, non pas sur un critère juridique (la jouissance du droit de suffrage) mais sur une analyse des forces politiques en présence.

A partir du moment où l'Etat est engagé dans une voie de développement qui implique, sinon une rupture, du moins une prise de distance avec les modes de production précapitaliste et capitaliste, une opposition est établie entre ceux qui œuvrent dans le sens de ce que les constitutions appellent parfois une révolution (au Bénin l'Etat est " révolutionnaire " et le pouvoir est lui-même " révolutionnaire ") et ceux qui s'y opposent, quelle que soit la forme de l'opposition (sur cette distinction, voir P. F. Gonidec et Tran Van Minh, **Politique comparée du Tiers Monde**). Ainsi, le Préambule de la Constitution éthiopienne ne manque pas de souligner qu'il existe des " forces anti-révolutionnaires, anti-socialistes, impérialistes et réactionnaires " qui tentent de faire obstacle à la marche dans la voie du progrès lié à l'édification du socialisme.

Dans le langage des constituants des Etats à orientation socialiste, le peuple souverain exclut ceux qui s'opposent à l'instauration d'un nouvel ordre social. Très logiquement, la Constitution du Bénin assigne à l'Etat la défense du " régime révolutionnaire contre tous les ennemis du peuple de l'intérieur comme de l'extérieur ", de réprimer " tous les traîtres à la nation ". La Constitution malgache (art. 16) prévoit la déchéance des droits et libertés pour les citoyens qui combattent, entravent l'avènement de l'Etat socialiste. Très logiquement aussi le pouvoir révolutionnaire ne saurait s'appuyer que sur la fraction de la population acquise à la cause de la révolution, c'est-à-dire selon la Constitution (art. 2) " sur une large union nationale de toutes les classes et couches sociales **patriotes et révolutionnaires** du pays dont la base est l'alliance des ouvriers et des paysans " (voir aussi art. 1er de la Constitution éthiopienne).

Partout, le peuple dont parle la constitution n'est en définition qu'une alliance de classes et couches sociales, en apparence hétérogènes, mais en réalité unies par une volonté commune d'instaurer le nouvel ordre social impliqué par le choix d'une voie de développement non capitaliste. Il n'empêche que, par la force des choses, la structure sociale de l'alliance génère

des contradictions qui expliquent les difficultés d'assurer la stabilité du régime politique. Cela dit, le type de démocratie impliqué par cette notion du peuple varie selon que l'alliance est dominée par telle ou telle classe ou catégorie sociale. On parlera de démocratie nationale pour les Etats où la petite bourgeoisie demeure dominante et de démocratie populaire lorsque la force dominante est l'union des ouvriers et des paysans (Ethiopie par exemple). Dans les deux cas, on pressent que l'aménagement constitutionnel du pouvoir sera différent, dans son principe, de celui qui prévaut dans les Etats qui s'inspirent officiellement de la démocratie bourgeoise. C'est ce que nous allons voir en examinant les types de combinaison des techniques de liberté et des techniques d'autorité dans les régimes constitutionnels africains.

II. AUTORITE ET LIBERTE DANS LES CONSTITUTIONS AFRICAINES

Que les constituants africains s'efforcent de consacrer certaines techniques de liberté, personne ne peut en douter, même si la pratique permet de mettre en doute l'effectivité de ces techniques. Comme partout, et de façon plus pressante encore dans les Etats en voie de construction, il est évident que la mise en œuvre de techniques d'autorité s'impose. La démocratie dépend, en définitive, de la combinaison harmonieuse des unes et des autres.

A. LES TECHNIQUES DE LIBERTE

En ce qui concerne les **techniques de liberté**, il est intéressant de relever que la plupart des constitutions reconnaissent de façon explicite que la constitution est la loi suprême et (ou) fondamentale, sous réserve de l'application des règles de droit international (sur ce point, voir P. F. Gonidec, *Les droits africains*, 2ème éd., p. 53 et suivantes). Ainsi, la Constitution éthiopienne de 1987 dispose en son article 118 que " la Constitution de la République populaire et démocratique d'Ethiopie est la loi suprême du pays ". Au Bénin et en Guinée équatoriale, on parle de loi fondamentale. La Constitution du Libéria de 1983 renchérisait en déclarant que la constitution est " la loi suprême et fondamentale " (art. 2).

De façon plus générale, les Etats africains entendent être des Etats de Droit, des Etats résolus à assurer le règne du Droit (rule of law). Il est symptomatique que la Constitution centrafricaine du 21 novembre 1986 (8ème Constitution de la RCA) proclame dans son Préambule que le peuple centrafricain est " résolu à construire un Etat de Droit ... ", qu'il " manifeste sa ferme volonté de développer un Etat de Droit ". L'article 1er confirme cette intention en déclarant que " l'Etat centrafricain est un Etat de droit " (sur la RCA, voir J.J.Roynal, *L'évolution politique et constitutionnelle de la République*

centrafricaine, *Revue jurid. et polit.*, 1983, n° 4 ainsi que son étude sur la Constitution de 1985 dans le recueil *Penant*, 1986, p. 221 et suivantes). L'article 5 de la Constitution éthiopienne fait une obligation à tous les organes de l'Etat, aux organisations sociales et à tous les particuliers de respecter la légalité socialiste. Le chef de l'Etat lui-même doit prêter serment (art. 88) de s'engager à honorer la " Constitution et les autres lois du pays ".

L'affirmation du principe de légalité est d'autant plus importante que toutes les constitutions, de façon plus ou moins détaillée, consacrent les droits et libertés du citoyen et que la Convention africaine des droits de l'homme vient encore renforcer sur ce point les dispositions de droit interne (voir notre étude dans *l'Encyclopédie juridique de l'Afrique*, vol. I). Il va de soi que l'effectivité de certains des droits ainsi proclamés dépend de la politique économique, sociale et culturelle définie par l'Etat. Il en va ainsi du droit au travail, du droit à la santé, du droit à l'éducation, etc. Mais d'autres ont d'ores et déjà une valeur certaine (la liberté de réunion ou d'association par exemple). Il est donc capital que les constitutions affirment que l'Etat entend être un Etat de Droit.

Cela dit, on ne peut négliger le fait que certains Etats se veulent révolutionnaires (supra). Dès lors se pose la question de savoir dans quelle mesure la reconnaissance du principe de légalité et la volonté affichée de faire la révolution sont compatibles (voir Tran Van Minh, *Réflexions sur l'Etat de Droit dans le Tiers Monde, Mélanges offerts à P. F. Gonidec*, LGDJ, 1985, p. 275 et suivantes). Par nature, le Droit doit posséder une certaine stabilité pour assurer la sécurité des rapports sociaux. Mais, du coup, ne risque-t-il pas de se figer et de nuire ainsi à la lutte des forces acquises à la révolution ? Si on répond positivement à cette question, la tentation est grande de verser dans le nihilisme juridique au nom duquel la lutte politique pour la révolution est préférable au droit, fut-il révolutionnaire. Au mieux, le danger est celui du relativisme juridique (opposé au fétichisme de la loi), au nom duquel, pour des raisons d'opportunité, les objectifs de la révolution doivent primer la règle de droit.

En toute hypothèse, la légalité à laquelle se réfèrent les Etats à orientation socialiste n'est pas n'importe quelle légalité. Même si, selon Tchirkine et Yudin (*op. cit.*, p. 131, éd. anglaise). " la légalité démocratique révolutionnaire est un élément inséparable de la démocratie ", il est clair que cette légalité là est différente de la légalité à laquelle se réfèrent les Etats qui se déclarent fidèles au modèle occidental. Dans ces Etats, l'objectif est de soumettre l'Etat au droit afin d'assurer la protection de l'individu face à l'Etat. L'alternative étant le gouvernement par la loi ou le gouvernement par les hommes, le choix est fait: " Le peuple obéit aux lois ... et c'est par la force des lois qu'il n'obéit pas aux hommes " (J. J. Rousseau).

Dans les Etats qui se veulent révolutionnaires, la légalité ne saurait être désincarnée, une légalité abstraite, métaphysique. Elle est une légalité révolutionnaire, comme l'Etat lui-même, et possède, par là-même, un contenu concret, socio-économique et politique. Par suite, elle ne saurait être entendue comme un moyen d'opposer l'individu et l'Etat. Elle est un moyen parmi d'autres de libération du peuple, puisqu'elle doit aller de pair avec la réalisation des objectifs de la révolution qui visent à transformer la société dans l'intérêt du peuple. C'est pourquoi, selon la Constitution éthiopienne (art. 53), " la sauvegarde de la révolution est un devoir suprême et une obligation qui incombe à chaque Ethiopien ". Dans ces conditions, on peut poser la question: quelle est la loi suprême ? La constitution ou la cause de la révolution ? La Constitution malgache (art. 14) a répondu à cette question : " Aucun droit ne peut être invoqué pour contrecarrer l'Etat dans son œuvre d'instauration de l'ordre socialiste ". Bien plus, quiconque " abuse des libertés constitutionnelles pour combattre la révolution... encourt la déchéance de ses droits et libertés " (art. 16). De façon générale, la garantie des droits n'est assurée que pour les citoyens qui œuvrent dans le sens de la charte de la révolution socialiste Malagasy et militent pour le triomphe d'une société socialiste (art. 15).

Ces deux conceptions différentes de la légalité et avant tout de la légalité constitutionnelle expliquent que le contrôle du respect du droit s'exerce dans des conditions différentes dans les Etats à orientation socialiste et dans les autres Etats. Dans ceux-ci, les constituants ont généralement prévu un contrôle de la conformité des actes publics (commencer par les lois) à la constitution. Par exemple, la Cour suprême du Togo comprend une chambre constitutionnelle (art. 44). Il en va de même au Gabon (art. 60) où la constitution précise qu' " une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée ni mise en application " (voir aussi l'art. 103 de la Constitution du Zaïre). Il ne semble pas que les Etats qui se sont inspirés du modèle occidental aient renoncé à assurer la suprématie de la constitution (en sens contraire, l'étude de F. Moderne dans l'ouvrage précité, **Les institutions constitutionnelles**, p. 185 et suivantes) par le moyen classique d'une autorité investie d'un pouvoir de contrôle de constitutionnalité. Il importe peu ici de savoir si cette autorité exerce effectivement son pouvoir. (Pour le Maroc, voir la thèse de B. El Hamiani Khatal, **La justice constitutionnelle au Maroc**, Univ. de Paris 2, 20 nov. 1986). Le point essentiel est qu'elle existe en droit.

Dans les Etats à orientation socialiste, il n'est pas dans la logique du système de contrôler la constitutionnalité des lois puisqu'elles sont censées exprimer la volonté du peuple souverain par le truchement d'une assemblée qui est, selon les termes de la Constitution éthiopienne (art. 62) " l'organe suprême du pouvoir d'Etat ", le Conseil d'Etat investi du pouvoir de prendre des décrets

spéciaux dans l'intervalle des sessions n'étant qu'une émanation de l'Assemblée nationale (change national). Il existe, il est vrai, en Ethiopie une procurature, organisée par la proclamation n° II de 1987. Mais son rôle est essentiellement d'assurer le respect de la loi et son application (art. 108, Constitution) et non d'en vérifier la conformité à la constitution. De même au Bénin, la mission du Parquet populaire central est de contrôler l'observation de la loi par les organes d'Etat, les fonctionnaires et les citoyens (voir aussi l'art. 77 de la Constitution angolaise). Comme le souligne Th. Holo (**Le contrôle de la légalité et la protection des administrés au Bénin**, étude inédite, 29 p. dactyl., M. Viou, La légalité administrative en République populaire du Bénin, *Revue jurid. et polit.*, 1984, n° I, p. 26 et suivantes) : le Parquet populaire " n'est pas gardien de la constitutionnalité des lois. Autrement dit, n'ayant pas reçu la mission de veiller à la conformité des lois à la loi fondamentale, il ne saurait remettre en cause les lois votées souverainement par l'organe représentatif du peuple ".

Exceptionnellement, certains Etats à orientation socialiste admettent un système de contrôle de constitutionnalité des lois. Il en est ainsi, par exemple, à Madagascar où l'article 88 de la Constitution confie à une Haute Cour constitutionnelle le contrôle a priori (avant promulgation) de la constitutionnalité des lois et des ordonnances présidentielles. En outre, l'exception d'inconstitutionnalité peut être soulevée devant une juridiction quelconque. Celle-ci doit surseoir à statuer jusqu'à ce que la Haute Cour ait pris une décision. Encore, convient-il de noter que la Haute cour est un organe essentiellement politique dont le fonctionnement ne peut être compris que par rapport à l'agencement des structures du pouvoir, ce qui nous amène à mettre en balance les techniques d'autorité avec les techniques de liberté. (Pour le Congo, voir J. M. Breton, La révision constitutionnelle du 23 août 1984, *Revue jurid. et polit.*, 1985, n°s 3-4, p. 871 et suivantes ; A. Gabou, **les constitutions congolaises**, LGDJ, Bibliothèque africaine et malgache, t. 39).

Relevons aussi qu'au Cap Vert la Constitution de 1980 permet de soulever d'office l'inconstitutionnalité d'une loi devant un tribunal par le tribunal lui-même, le procureur de la République ou " tout autre organisme " (art. 89). Mais c'est l'Assemblée nationale populaire elle-même qui tranche souverainement.

B. LES TECHNIQUES D'AUTORITE

En théorie, les techniques d'autorité devraient être utilisées avec modération dans les Etats attirés par le modèle occidental de démocratie. Le principe, expressément (Gabon) ou implicitement (Préambule de la Constitution de la Tanzanie de 1965) consacré par la constitution est en effet celui de la séparation des pouvoirs, conçue comme un moyen de limiter le pouvoir par le pouvoir et donc d'éviter l'arbitraire.

Cependant, les constituants africains ont apporté deux modifications importantes au schéma classique. D'une part, l'appel explicite ou implicite à la tradition africaine précoloniale a conduit à renforcer la position des chefs de l'exécutif au sein de l'appareil d'Etat. D'autre part, le choix du système du parti unique modifie considérablement le jeu des structures du pouvoir. Ce qui, ailleurs, est le résultat de la pratique politique est ici voulu par les constituants.

S'agissant de la tradition africaine, il suffit de rappeler qu'à partir du moment où apparaissent en Afrique des Etats (petits ou grands, micro-Etats ou empires), le pouvoir appartient à un seul : chef ou monarque. Comme le soulignait Julius Nyerere, " la conception africaine du gouvernement était personnelle - non pas institutionnelle ". Bref, même s'il existait parfois des mécanismes modérateurs du pouvoir, la règle était la concentration du pouvoir (y compris le pouvoir spirituel) entre les mains d'un seul. (cf. P. F. Gonidec, **Les systèmes politiques africains**, 1ère éd., vol. I, p. 34 et suivantes).

Le " recours au passé " qui n'est pas nécessairement un " retour " pur et simple au passé permet, dans un autre contexte, de justifier un système de concentration du pouvoir en dépit de l'adhésion formelle au principe de séparation des pouvoirs (Constitution tunisienne, Préambule, art. 3, Constitution gabonaise, etc...). L'exemple le plus significatif de l'utilisation de la tradition est celui du Zaïre dont la Constitution, en son Préambule, déclare que " seule la politique de recours à l'authenticité nous permet d'affirmer notre personnalité " (cf. **Authenticité, Les bases de la révolution**, institut Makenda Kobi, Kinshasa, 1977). Au nom de l'authenticité, la Constitution " organise la dictature du président Mobutu. Nous sommes en présence d'un texte juridique qui donne les apparences extérieures d'un régime de droit à la volonté d'un homme " (I. G. Lavroff, **Année africaine**, 1980, p. 287). Comme le souligne aussi un Zaïrois, Kombi Inongo, le président zaïrois est " le chef selon la conception bantou ", laquelle " postule un chef et un seul " (conférence publiée par le département zaïrois d'orientation nationale, 1973). L'analyse de la constitution (cf. Vanderlinden, *op. cit.*) montrerait à l'évidence qu'en dépit de la revendication d'être un " Etat démocratique ", le Zaïre est constitutionnellement une monarchie de caractère autocratique, fondée en droit sur la toute puissance d'un homme (voir les développements consacrés au Zaïre dans l'ouvrage de Kamto, p. 302 et suivantes).

Le cas du Zaïre n'est pas unique. Comme le note Maurice Kamto (**Pouvoir et droit en Afrique noire**, Biblioth. afric., LGDJ, 1987, vol. XLIII, p. 313, n° 80), " le général Mobutu semble avoir voulu réellement exporter son modèle politique et constitutionnel à base d'authenticité dans d'autres Etats africains "notamment au Burundi, au Tchad, en Haute Volta et surtout au Togo (cf. M. Prouzet, **La République du Togo, Encycl. polit. et constit.**, 1976 ; O. W. Yagla,

L'Edification de la nation togolaise, L'Harmattan, 1973 ; C. L. Leclercq, La Constitution togolaise du 13 janvier 1980, *Revue juridique et politique*, 1980, n°4 ; Kamto, *op. cit.*, p. 313 et suivantes.

L'aménagement des mécanismes constitutionnels dans le sens de la prééminence du chef de l'Exécutif est encore renforcé par la constitutionnalisation du système du parti unique (cf. Mengue, *Parlementarisme et monopartisme*, RP, 1986, n° 790-791, et la thèse de J. P. Kombila, Université de Paris 2, 1982). Là encore, le cas du Zaïre est exemplaire. Selon la Constitution, le Mouvement Populaire de la Révolution, qui rassemble obligatoirement tous les Zaïrois (art. 8), qui est " la nation zaïroise organisée politiquement ", constitue, comme le précisait la Constitution de 1967, " l'institution suprême de la République " à laquelle sont subordonnées toutes les autres institutions. Comme son président est de droit le chef de l'Etat, qu'il fixe les structures du Parti dans la mesure où elles ne sont pas définies par la Constitution, qu'il nomme les membres du bureau politique, lequel désigne des membres du congrès du Parti, qu'il définit constitutionnellement (art. 33) la doctrine du Parti (le mobutisme), cela veut dire que selon les termes mêmes de la Constitution, le chef de l'Etat incarne véritablement le M. P. R. et qu'il constitue " la clef de voûte de l'édifice politique zaïrois " (Vanderlinden).

La situation n'est pas différente au Togo où, selon la Constitution (art. 10), " le système constitutionnel togolais repose sur le principe du parti unique ", qui n'est autre que le Rassemblement du Peuple Togolais dont le président fondateur est le chef de l'Etat, le général Eyadema, prénommé Ngnassinghé (au lieu de Benne), au nom de l'authenticité. Ici aussi, le R. P. T., " parti unique, prime toutes les institutions de l'Etat " (Préambule de la Constitution de 1980).

La conjonction des dispositions constitutionnelles destinées à assurer la prééminence du chef de l'Exécutif au sein de l'appareil d'Etat et du système du parti unique constitutionnalisé confère ainsi à des régimes politiques qui se proclament démocratiques des caractéristiques qui n'ont plus aucun rapport avec le modèle occidental de démocratie. **En droit**, on est en présence de systèmes monocratiques dont l'autocratie est déjà explicite dans la constitution elle-même.

Il est vrai que toutes les constitutions africaines n'ont pas constitutionnalisé le système du parti unique. Le Sénégal lui-même est revenu, en vertu de la Constitution, au pluripartisme (cf. S. M. Sy, *Le pluripartisme au Sénégal, Mélanges offerts à P. F. Gonidec*, p. 245 et suivantes). La Côte d'Ivoire, où le renforcement constitutionnel du pouvoir du chef de l'Etat est accentué par l'existence d'un parti unique de fait (cf. la thèse de N'Guessan, Montpellier 1983) redécouvre les vertus de la liberté des candidatures à l'Assemblée nationale (cf. Y. Brard et V. Kiou, *Revue jurid. et polit.*, 1982, p. 735 et,

suivantes). Il est vrai aussi que le recours au passé n'est pas toujours officiellement invoqué de sorte que l'analyse précédente ne saurait être généralisée. Du moins peut-on relever une tendance à "nationaliser" le modèle occidental dans un sens qui éloigne les Etats africains du modèle occidental et qui est loin de signifier plus de démocratie. Il faudrait y ajouter la pratique politique qui aggrave encore cette tendance.

Dans les Etats à orientation socialiste, on pourrait à priori s'attendre à ce que la voix du peuple soit mieux entendue grâce à un aménagement du pouvoir qui assure à la fois sa participation à l'exercice du pouvoir et un contrôle populaire d'Etat.

Dans une thèse soutenue à l'université de Paris 1 en 1986 et consacrée à la fonction exécutive dans les Etats à orientation socialiste d'Afrique, un jeune sénégalais, Benoit Ngom, président de l'Association des juristes africains, se fondant essentiellement sur une analyse juridique des constitutions, aboutit à la conclusion suivante : " D'une manière générale, les constitutions étudiées n'ont pas prévu de techniques de limitation du pouvoir " (p. 323). Le chef de l'exécutif, qui est aussi le chef du parti unique, exerce " une domination sans partage de tous les organes de l'Etat ", ce qui lui " permet d'exercer une tutelle plus effective sur le parti, lequel y trouve une limite à l'étendue de ses pouvoirs". En bref, dans ce type d'Etats, la constitution organiserait en droit l'unification du pouvoir au profit du chef de l'Exécutif, privant ainsi le peuple de toute possibilité d'expression et de contrôle.

Ainsi présentée, cette thèse est trop absolue. L'analyse des constitutions (nous faisons abstraction de la pratique) des Etats à orientation socialiste montre qu'il existe deux types de situations. Dans un premier groupe d'Etats, la situation n'est effectivement pas très différente de celle qui existe dans les Etats influencés par le modèle classique de démocratie, la philosophie politique exprimée n'ayant guère d'incidence sur l'aménagement des structures du pouvoir. Il en est ainsi de l'Algérie. Certes, la Charte nationale (J. O. de la République algérienne, 30 juillet 1976) contient un titre 1er consacré à " l'édification de la société socialiste ". Mais, simultanément, elle enracine ce socialisme dans les valeurs culturelles ancestrales, c'est-à-dire l'arabité et l'islamisme, indissociables l'un de l'autre. Bien que la synthèse présentée par Flory et Mautran (**Les régimes politiques des pays arabes**) ait fait l'objet de critique (notamment celle de CL. Polazolli, Existe-t-il une spécificité du pouvoir dans les pays arabes ?, **Mélanges Burdeau**, p. 727 et suivantes), il reste l'Islam (religion de l'Etat -art. 2 de la Constitution- que le chef de l'Etat prête serment -art. IIC- de respecter et de glorifier) en tant que conception globale de la société continue d'avoir une valeur en soi. Il est inévitable que le recours à la tradition arabo-islamique soit utilisé d'autant plus que l'Islam est considéré

(Charte nationale, titre Ier, II) comme "partie intégrante" de la "personnalité historique" algérienne. A ce titre, la révolution culturelle (art. 19) doit avoir pour objectif "d'adopter un style de vie en harmonie avec la morale islamique". En particulier, reste vivace dans les mentalités l'idée de chef (Zaïni), considéré comme le porte-parole de la communauté nationale. Cubertafond (op. cit., p. 215) relève que "l'idée que toute autorité vient de Dieu reste à l'état latent dans la population". Il n'est donc pas étonnant que la Constitution algérienne assure au chef de l'Exécutif une position dominante au sein de l'appareil d'Etat. Il est caractéristique que, parmi les organes de l'appareil d'Etat, le chef de l'Etat est le premier nommé (art. 104 et suivants). Indépendamment de ses pouvoirs étendus dans l'exercice de la fonction exécutive, dont il assure seul la direction (art. 104, Constitution), il possède également un pouvoir étendu de créer le droit (par voie de règlements -art. 152- ou d'ordonnances -art. 153- et par voie de traités -art. III, 17°-) sans parler du pouvoir de dissoudre l'Assemblée nationale ou de provoquer des élections anticipées (art. 163) ou de mettre en mouvement la procédure de révision de la Constitution (art. 191), de disposer de pouvoirs exceptionnels (art. 119-120). De façon générale, il est investi du pouvoir d'arrêter "la politique générale de la nation, sur les plans interne et externe : il conduit et exécute cette politique" (art. III -6°). Bref, sans se livrer à une analyse exhaustive de la Constitution, il est clair que le chef de l'Etat est bel et bien au centre du système constitutionnel qu'il domine de sa stature.

La constitutionnalisation du système du parti unique renforce encore sa position (art. 94, constit.) Théoriquement, le rôle du parti est fondamental. En effet, selon la Constitution, il est "le guide de la révolution socialiste", "la force dirigeante de la société", "l'organe de direction, de conception et d'animation de la révolution socialiste", le tuteur des organisations de masses (art. 97 et 100). Le parti a par ailleurs un rôle de proposition pour la désignation des candidats aux fonctions de chef de l'Etat (art. 105 modifié) et de député (art. 125).

Compte tenu du rôle théoriquement important reconnu au parti, le problème est de savoir quel est le type de relation qui existe entre l'appareil d'Etat, et surtout le chef de l'Etat, et le parti. Selon la Constitution (art. 161 à 163) il ne saurait y avoir de confusion entre le parti et l'appareil d'Etat. Ainsi, en tant que "force d'organisation du peuple" (art. 97), le parti devrait être la force dominante du système politique. Tel n'est pas le cas car il y a dans la Constitution algérienne deux contradictions.

D'une part, le F. L. N. est désigné comme parti d'avant-garde, ce qui est logique dans un Etat qui se veut révolutionnaire. Mais s'il est vraiment d'avant-garde, il risque, en jouant son rôle d'impulsion dans le sens des objectifs de la révolution socialiste, de porter atteinte à l'unité nationale, unité qui est

conforme à la conception de l'umma. Dans ce cas, c'est une incitation au chef de l'Etat qui a prêté serment de préserver l'unité nationale (art. 110) à intervenir. S'il n'est pas d'avant-garde, il ne peut être qu'un parti de rassemblement, un parti-nation, selon l'expression de M. Bedjaoui. Mais alors, le parti ne peut plus jouer efficacement son rôle d'impulsion et de direction. Il n'est plus qu'un front hétérogène qui risque de redevenir " un cadre vide " (Cubertafond, *L'Algérie contemporaine*, P. U. F., 1981, p. 124). L'univers politique ayant horreur du vide, c'est de nouveau une incitation pour le chef de l'Etat à user de ses pouvoirs constitutionnels pour le combler.

Une seconde contradiction résulte de la Constitution. Après avoir affirmé le principe de non confusion du parti et de l'Etat (art. 101), l'art. 102 affirme que " les fonctions déterminantes de responsabilité **au niveau de l'Etat** sont détenues par des membres de la direction du parti ". Il n'est dès lors pas étonnant que le chef de l'Etat soit en même temps chef du parti et que le parti, loin d'être un instrument de contrôle, en particulier du chef de l'Etat, est un moyen de renforcer son pouvoir.

Dans un deuxième groupe d'Etats à orientation socialiste, la situation est, en droit, différente.

D'abord, le principe de l'unité du pouvoir est constitutionnellement reconnu. Ainsi, la Constitution de l'Angola (art. 31) de 1980 (J. O. n° 31, série I a de 1978 et n° 225, série I a de 1980) dispose que " les organes de l'Etat sont organisés et fonctionnent conformément aux principes de l'unité du pouvoir et du centralisme démocratique " (voir aussi l'art. 39 de la Constitution du Mozambique révisé en 1978). Unité du pouvoir s'oppose ainsi à séparation des pouvoirs, chère à Montesquieu. Il faut bien s'entendre sur la signification du concept. Unité du pouvoir ne veut pas dire absence de répartition des compétences entre différents organes du pouvoir d'Etat (cf. R. Charvin, *Les Etats socialistes européens*, 1975, p. 227). Cela dit, l'unité au pouvoir est dans la logique d'un système qui reconnaît que le détenteur du pouvoir (le souverain) est le peuple. Uni dans son origine, dans sa source, le pouvoir ne saurait ensuite être divisé dans son exercice, même si, pour des raisons d'ordre pratique, il convient d'organiser la division du travail selon la nature des activités. Ainsi, en apparence, on trouve la distinction des organes législatif, exécutif et juridictionnel. Cependant, les rapports entre ces trois sortes d'organes et leurs rapports au peuple souverain sont réglés de façon telle que l'unité (peut-on dire l'unicité ?, cf. l'étude de P. Lavigne dans les mélanges Burdeau, p. 599 et suivantes) est sauvegardée. Au sommet, " l'organe suprême du pouvoir d'Etat " (art. 62 de la Constitution éthiopienne de 1987) est l'Assemblée nationale (changa national). Par contraste, à Madagascar, l'organe suprême du pouvoir d'Etat est le président de la République élu pour 7 ans au suffrage universel (art.

47, constit. 1975). De surcroît, il préside le Conseil suprême de la révolution dont il nomme les 2/3 des membres (art. 55 et 58). En Ethiopie, en revanche, le chango national détient dans sa plénitude " le pouvoir de décision dans toutes les questions d'intérêt national ". L'art. 63 de la Constitution donne une énumération, qui n'est pas limitative, de ses compétences. Il existe un Conseil d'Etat, mais cet organe n'est que l'organe permanent du chango, dont les membres sont élus par le chango (art. 4 de la proclamation n° 7 du 7 septembre 1987).

Le président de la République est élu par le chango et la durée de son mandat est la même que celle des députés (5 ans). Il est responsable devant l'Assemblée. Les membres du conseil des ministres, qui est " la plus haute instance exécutive et administrative de la République " (art. 89), sont également élus par le chango et la durée de leur mandat est la même que celles des députés. Ils sont responsables devant l'Assemblée. Tandis que le Président de la République, qui préside également le Conseil d'Etat, remplit les fonctions de chef d'Etat (art. 85) sous réserve des fonctions dévolues au Conseil d'Etat (par exemple, si le Président de la République représente l'Etat à l'étranger et conclut les traités -art. 85 et 86-, il appartient au Conseil d'Etat de ratifier ces derniers), le conseil des ministres a essentiellement pour tâche d'assurer l'exécution des lois votées et des décisions prises par le chango national, le Conseil d'Etat et le président de la République.

Au niveau local, on retrouve le même schéma. L'organe suprême du pouvoir d'Etat d'une région administrative est le chango de la région (art. 95). Un comité exécutif est élu par le chango parmi ses membres et responsable devant lui (proclamation n° 15 de 1987).

L'unité du pouvoir est assurée du fait que, directement ou indirectement, les organes du pouvoir d'Etat sont désignés par le peuple qui possède par ailleurs le pouvoir de révoquer un député " lorsqu'il n'est pas digne de confiance ". En outre, les décisions des organes centraux ont une valeur supérieure à celle des organes locaux et ces derniers sont responsables devant les organes centraux.

Il reste qu'en Ethiopie comme dans d'autres Etats africains, il faut tenir compte du rôle joué par le parti unique, le Parti des travailleurs, " force qui guide l'Etat et l'ensemble de la société ". Se pose ainsi le problème du rapport du parti au peuple et au pouvoir d'Etat. Si le pouvoir appartient aux travailleurs (art. 3, 1°), ce pouvoir s'exerce " au travers du chango national et des chango locaux " (art. 3, 2°). Or, les candidats au chango national, organe suprême du pouvoir d'Etat, sont désignés par les organes du parti, encore que le parti n'ait pas de monopole en la matière puisque les organisations de masse, les unités militaires et d'autres organismes habilités par la loi ont également ce pouvoir de désignation. Lors des élections de la première assemblée, trois candidats pour

un siège furent ainsi présentés au suffrage des électeurs dans chaque circonscription électorale (cf. **Electing the people's representatives**, Addis Ababa, juillet 1987). Il est enfin intéressant de relever que conformément à la Constitution, le chang'o national a adopté une proclamation (n° 12 du 18 sept. 1987) qui a créé une commission nationale et des commissions régionales de contrôle du peuple travailleur. Leurs membres sont élus par les assemblées à chaque niveau et sont responsables devant elles. Leur rôle est de veiller à l'application des décisions des organes du pouvoir d'Etat et au bon fonctionnement des institutions.

Théoriquement, la constitution éthiopienne garantit mieux que d'autres constitutions africaines l'effectivité du pouvoir du peuple et évite la concentration des pouvoirs au bénéfice du chef de l'Etat observée dans certains Etats à orientation socialiste. Reste à savoir quelle sera la pratique politique.

CONCLUSION

La persistance du mouvement constitutionnaliste en Afrique mérite d'être prise en considération par le juriste. En effet, même si les constitutions ne reflètent pas la réalité du pouvoir, elles révèlent des tendances qui permettent de caractériser les Etats nés de la décolonisation.

Sur le plan des idées, il est de plus en plus fréquent que la nature sociale de l'Etat soit nommée. Encore faut-il éviter de croire (ou d'affecter de croire) que le discours correspond effectivement à une situation concrètement réalisée. Il y a toujours un certain volontarisme dans les intentions exprimées par les constituants africains et, en toute hypothèse, le discours constitutionnel ne fait qu'indiquer le choix d'une voie de développement et ne préjuge ni la réalité ni de la longueur des étapes du processus engagé. Le facteur " temps ", souvent négligé, doit être pris en considération.

Les constitutions sont également révélatrices de l'idée que leurs auteurs se font du pouvoir. De toute évidence, l'influence des modèles étrangers demeure grande, celle des Etats de démocratie dite libérale étant de plus en plus contrebalancée par celle des Etats marqués par le marxisme-léninisme.

L'analyse concrète des constitutions montre, cependant les limites de l'influence des modèles. En effet, au niveau de la structure du pouvoir, il est manifeste que les constituants africains, pour différentes raisons, ont été amenés à prendre des distances avec les modèles qui les ont en partie inspirés. Ce qui explique la gêne éprouvée par les constitutionnalistes à classer les régimes constitutionnels africains dans une des catégories considérées comme classiques. N'est-ce pas une invitation à dépasser le cadre de l'analyse purement juridique ou, en tout cas, à intégrer à cette analyse des éléments empruntés aux enseignements de la sociologie politique ? En Afrique, plus qu'ailleurs encore, le droit constitutionnel est inséparable de la sociologie politique.

L'AFRIQUE : UN TERRITOIRE DE CRISE CONSTITUTIONNELLE

Frédéric KOLIE *

- Monsieur le Chef du Département de Droit Public de la Faculté des Sciences Economiques, Sociales et Juridiques Mohamed V ;
- Mesdames, Mesdemoiselles et Messieurs les invités,
- Chers Collègues ;

La Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Conakry est toute heureuse et se réjouit pleinement de l'honneur qui lui est fait, de prendre part à ce Colloque international organisé ici au Maroc, terre d'asile et de profonde hospitalité.

Nous nous réjouissons d'autant plus que le Thème Central du présent Colloque porte sur les " Constitutions et Lois fondamentales en Afrique ", sujet qui suscite aujourd'hui assez d'intérêt et qui va au cœur de tous les juristes conscients de la situation particulièrement préoccupante de notre Continent : l'AFRIQUE.

Qu'il me soit donc permis ici de saluer publiquement, au nom de ma Faculté, l'ensemble des participants à ce Colloque, ainsi que ceux qui en ont pris l'heureuse initiative.

En effet, Mesdames et Messieurs, le problème constitutionnel en Afrique a été et demeure une véritable pierre d'achoppement, tant dans l'appréhension de la nature de nos régimes politiques, que dans la perception du mécanisme réel d'exercice du pouvoir. Cette situation pourrait se rattacher à l'histoire même de nos constitutions, au niveau de développement de nos peuples, ainsi qu'à la conception toute particulière que l'homme africain se fait du pouvoir politique et des normes de droit...

Aujourd'hui, l'Afrique vit une véritable crise institutionnelle, due elle-même à la précarité de ses constitutions.

Voilà ce qui nous a amené à porter notre réflexion sur le thème de " l'Afrique, un territoire de crise constitutionnelle ".

Pour faire un peu d'histoire, nous reconnaitrons avec le Professeur Pierre Gonidec que " les Etats africains ont hérité du colonisateur la notion de Constitution écrite, et que tous ont été dotés au départ d'une telle constitution".

* Professeur Assistant à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de l'Université de Conakry

Mais de nos jours, il est regrettable de constater que bon nombre de pays africains ont déjà fait l'expérience de plusieurs constitutions, ce qui est un indice certain d'un déclin du Constitutionnalisme et d'une instabilité politique.

Cette instabilité politique est due parfois à la mouvance et au relâchement des structures socio-politiques des Etats africains. La pratique politique étant la plupart du temps en flagrante contradiction avec l'esprit du texte constitutionnel, ceci ne peut avoir pour aboutissement logique et fatal qu'une crise, crise du droit constitutionnel et des institutions politiques. Une autre cause de cette instabilité politique et de cette discontinuité quasi-permanente réside dans l'énorme retard économique, social et culturel de nos Etats. Dans des Etats à structures économiques peu viables, avec une pénurie de cadres capables de faire fonctionner les rouages de l'appareil étatique, tout semble en effet ici éphémère et les mutations qui s'opèrent s'imposent parfois aux hommes.

Comme on se le rappelle, toutes les constitutions africaines à l'indépendance paraissaient être le reflet juridique essentiel de la souveraineté nouvellement acquise, la source normative suprême de la légitimité nationale de l'Etat indépendant. Ce qui introduit ainsi, par la constitution, la nécessité du développement d'un système juridique national.

Dans les Etats de tradition juridique française par exemple, sauf le Togo et le Cameroun dotés d'un statut par la France avant leur indépendance, tous les autres Etats ont pu élaborer eux-même leurs lois fondamentales.

Mais, si théoriquement, les pays africains pouvaient établir le régime politique de leur choix, dans la pratique, la puissance colonisatrice s'est imposée, en raison des habitudes acquises par les dirigeants africains pendant la période coloniale, de leur formation et de leur désir d'harmoniser les régimes politiques des Etats membres de la Communauté. Finalement, le résultat fut le même que dans les territoires britanniques ou belges : le modèle du colonisateur fut fidèlement suivi, sous réserve de quelques adaptations.

Sur le plan du droit, il faut remarquer que le contenu du droit africain fut profondément modifié au cours de la période coloniale. Il le fut dans le sens d'un alignement sur le droit de la puissance coloniale, considéré comme le modèle qu'il fallait imiter. Au plan des institutions politiques et administratives, on peut relever la tendance de la " métropole " à exporter en Afrique son système d'organisation politique et administratif.

L'autre caractéristique des constitutions africaines a été le rôle prédominant joué par les autorités exécutives nationales.

Apparemment, les Etats africains suivaient un procédé démocratique car, à défaut d'une assemblée constituante spécialement élue à cet effet, le pouvoir constituant était confié à une Assemblée administrative élue au suffrage

universel. Cependant, malgré les apparences, les gouvernements ont joué un rôle prépondérant par le fait qu'ils avaient obtenu des assemblées le droit d'initiative en matière constituante. Ainsi, le procédé d'élaboration des Constitutions africaines à l'origine laissait fortement à désirer.

De même, en matière de révision constitutionnelle, malgré l'affirmation de la souveraineté populaire proclamée dans la plupart des Etats africains, le Peuple ne joue aucun rôle au stade de l'initiative, puisque cette initiative appartient concurremment au Président de la République et aux Députés ; or, le parlement est parfois dans une situation bien inférieure à celle de l'exécutif. Partant, le pouvoir d'initiative du parlement demeure simplement théorique. Dans la pratique, très rarement l'initiative d'une révision a été prise par le Parlement, ce qui est encore un signe d'un manque de démocratie constitutionnelle.

D'autre part, cette apparition sans précédent de nouveaux Etats en un si laps de temps dans les années 60 fut en même temps un nouveau chapitre dans l'histoire constitutionnelle de l'Afrique. Moins de dix ans après l'accession à l'indépendance, l'image constitutionnelle de l'Afrique va changer fondamentalement. Le développement constitutionnel de la plupart des jeunes Etats s'avéra extraordinairement instable, marqué de changements nombreux et brusques dans l'organisation politique de la société, les formes de gouvernements ainsi que les institutions politiques essentielles de l'Etat.

Du point de vue du droit constitutionnel, cette situation va s'exprimer dans la courte vie de plusieurs Constitutions, dans l'expression du caractère provisoire de beaucoup de constitutions, dans la suspension des Constitutions en faveur de l'état d'urgence, bref dans les contradictions de plus en plus croissantes entre les textes constitutionnels et le mécanisme réel du pouvoir. L'Afrique entrait ainsi dans une véritable ère de crise constitutionnelle qui va culminer dans beaucoup d'Etats, dans des coups d'Etat militaires et par l'établissement de régimes militaires aux caractères et aux buts politiques différents.

Le plus regrettable, c'est que ces coups d'Etat n'accouchent jamais d'une révolution, c'est à dire d'une transformation radicale des structures socio-économiques de l'Etat. Ils sont pour la plupart perpétrés dans le dessein inavoué d'assouvir des besoins personnels, au mépris de la misère des peuples.

Dans un tel développement, il va sans dire que beaucoup d'Etats restent sans Constitutions, comme nous pouvons le constater aujourd'hui.

On a rarement vu, ces derniers temps, un Gouvernement africain changer de Chef, voire simplement d'orientation à la suite d'une élection. En tout cas, de mémoire d'homme, jamais un gouvernement ne fut renversé par un vote hostile

des parlementaires, si tant est que la Constitution de leur pays leur accorde ce privilège. Alors des élections, à quoi bon ?

En Afrique, les principes constitutionnels et institutions politiques n'ont même pas le poids nécessaire pour créer et maintenir un équilibre durable. Ceci entraîne le non respect du droit, en tant que norme de conduite obligatoire pour tous. Les règles juridiques devenant ainsi comme de simple succédanés et non comme le manque essentiel de solution des contradictions sociales majeures.

Oui, l'Afrique traverse une crise, une véritable crise constitutionnelle.

Parfois, la pression internationale favorise un habillage " démocratique " de nos institutions. De la charte des Nations-Unies à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, le principe représentatif fait partie de la civilisation de l'universel, et la tenue régulière d'élections apparaît comme un gage sérieux de représentativité aux yeux de l'opinion publique internationale, et un signe de stabilité pour les investisseurs étrangers, appelés à concourir au développement économique de l'Afrique.

Mais si les élections parviennent parfois à canaliser un certain type de mécontentement, elles ne peuvent suffire à endiguer des conduites de débordement et, en l'absence de force capable de prendre en charge, à l'occasion des élections ou à un autre moment un désenchantement ayant dépassé la côte d'alerte, dans ces systèmes où le pouvoir d'Etat se dit unitaire, l'alternative ne peut plus se situer que dans la répression, ou l'accession au pouvoir de groupes politiques de substitution par le biais d'un changement forcé. Cela s'est déjà produit et continue encore de se produire et les chemins n'en sont pas barrés. Le coup d'Etat n'est, en définitive, dans la vie politique africaine, qu'un épisode parfois sanglant qui, en violation du droit, permet de substituer une équipe à une autre.

Et comme le déclarait Merle King à propos de l'Amérique Latine :
" L'instabilité politique chronique sert d'avenue de la mobilité socio-économique, mais elle ne constitue pas un danger réel pour le contrôle des bases économiques conventionnelles du pouvoir ".

Telle est la logique de systèmes étroitement enserrés dans des réseaux de dépendance.

Voilà, Mesdames et Messieurs, le triste tableau que nous offre l'Afrique, secouée par une crise sans précédent, crise à laquelle il convient cependant d'y porter remède.

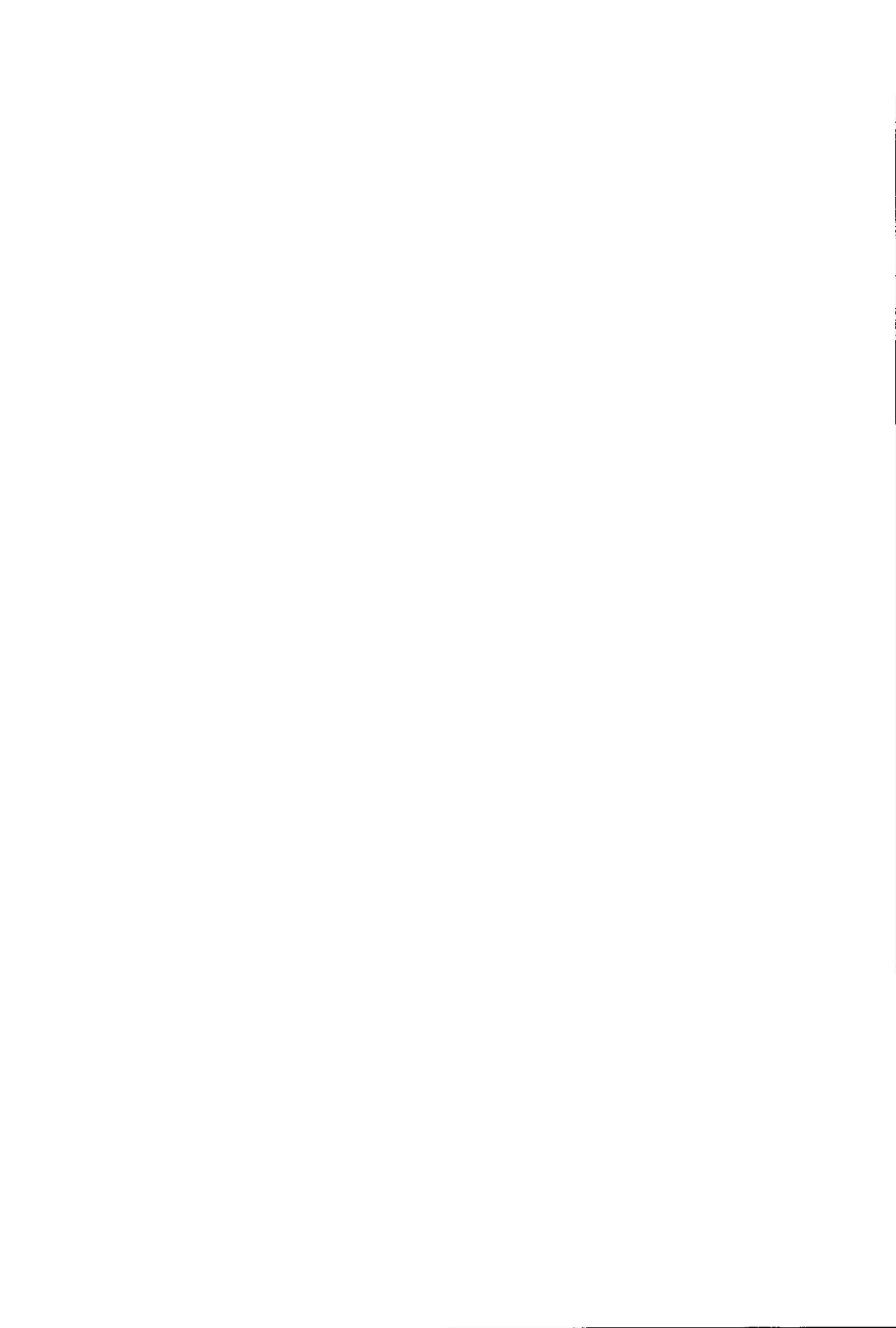
Pour cela, aucun espoir ne doit être perdu, et c'est pourquoi, nous lançons du haut de cette tribune un vibrant appel à la conscience de tous nos frères africains, enfin à tous les peuples d'Afrique d'employer chacun

son génie propre, pour trouver les remèdes nécessaires à la plaie qui affecte si dangereusement notre cher continent.

Qu'il soit instauré désormais dans nos différents Etats, à l'instar de toutes les Nations civilisées du monde, un régime constitutionnel plus crédible, respectueux des droits et libertés du citoyen.

C'est à cet unique prix, j'espère, que l'Afrique, qualifiée de berceau de l'humanité, pourrait redorer son propre blason, et retrouver ainsi sa place de choix dans le concert des Nations.





CONSTITUTIONS ET LOIS FONDAMENTALES : QUELQUES REFLEXIONS

Francis WOODIE VANGOH *

On peut introduire la question par des considérations d'ordre sémantique ; écrire " constitutions et lois fondamentales " invite à recevoir ces deux concepts comme distincts l'un de l'autre, et susceptibles de recouvrir des champs différents. Nous retiendrons, volontiers, l'intitulé " constitutions ou lois fondamentales en Afrique ", nous obligeant, par ce titre, à tenir les deux concepts pour synonymes.

" Parler de la constitution comme loi fondamentale dans les Etats de l'Afrique contemporaine peut paraître une gageure. Les premières constitutions de 1959-1960 n'ont-elles pas été balayées par des coups d'Etat militaires et ne sont-elles pas souvent tombées en désuétude ? " (1). Suspendant ou supprimant la constitution en vigueur, le régime militaire revient, à plus ou moins brève échéance, à un régime constitutionnel, souvent sous la forme d'une ordonnance; celle-ci est réputée avoir valeur constitutionnelle. C'est par la constitution que les régimes militaires, pouvoir de fait, se transforment en régime de droit. Instrument de " civilisation " (pouvoir civil) des régimes militaires, la constitution est perçue comme un moyen de légalisation voire de légitimation du pouvoir politique et du régime en découlant. " Ce fétichisme constitutionnel " témoigne de la double valeur de la constitution, loi fondamentale et loi suprême de l'Etat. La constitution est dite loi fondamentale parce qu'elle est l'acte qui crée, fonde et structure l'Etat. La constitution, " c'est la structure organisatrice fondamentale de l'institution étatique. Tout Etat est fondé sur une constitution qui est sa loi fondamentale, son statut organique (1) ". Si on a pu écrire que l'Etat, par cela seul qu'il existe en fait, existe en droit, il n'est pas tautologique d'affirmer que la constitution est l'acte au moyen duquel l'Etat, entité de fait, s'érige ou est érigé en entité de droit. La constitution est la loi suprême qui, établissant l'état de droit, institue le règne du droit en soumettant l'Etat au droit (Etat de droit).

Au regard de ces exigences, quelle est véritablement la fonction de la constitution en Afrique ? Dans un régime de démocratie, comme se veulent

* Professeur et ancien Doyen de la Faculté de Droit d'Abidjan (COTE D'IVOIRE).

(1) Maurice Ahanhanzo Glélé, la constitution ou loi fondamentale, encyclopédie juridique de l'Afrique
Tome I - l'Etat et le droit, Chapitre premier - Pp. 21 et ss.

l'être tous les Etats africains, la constitution n'est la loi fondamentale et la loi suprême, obligeant à l'obéissance, que si et dans la mesure où, exprimant la volonté générale (souveraineté du peuple), elle est adaptée à son contexte en reflétant les besoins fondamentaux et généraux. Le pouvoir constituant (originaire), marque de la souveraineté, doit pouvoir être exercé par le peuple ou ses représentants librement et effectivement élus par lui. Nulle part cette exigence, exprimant l'asymptote de l'identité des gouvernements (représentants élus), et des gouvernés (peuple, électeurs), n'est pleinement satisfaite. En Afrique, le contexte de monopartisme, de pouvoir monocratique personnel et de l'hégémonie présidentielle (Chef de l'Etat), et la fascination juridique et politique (économique) exercée par l'extérieur (mimétisme) éloignent encore davantage de ces impératifs. En schématisant, mais à peine, on peut, d'un raccourci, souligner, s'agissant notamment des Etats d'Afrique francophone subsaharienne, que, pour l'essentiel, la constitution est un pavillon derrière lequel s'abrite un pouvoir personnel dont l'exercice échappe au contrôle du droit et du peuple. La constitution est l'œuvre du chef (Chef de l'Etat) à travers le parti unique ou dominant ; elle est appliquée, écartée ou modifiée au gré du chef et des circonstances politiques qu'il apprécie comme souverainement.

Ces traits peuvent être illustrés, pour retenir l'exemple de la Côte d'Ivoire, à travers l'élaboration (I) et l'application (II) de la constitution du 3 novembre 1960.

I. L'ELABORATION DE LA CONSTITUTION

L'élaboration de la constitution ivoirienne du 3 novembre 1960, comme celles des autres Etats membres du Conseil de l'Entente, témoigne du souci de la continuité, continuité de l'ordre juridique colonial (Etat prédécesseur) à l'ordre juridique nouveau (Etat nouveau ou successeur). Cette volonté de doter les Etats nouveaux d'une constitution dans la continuité et le respect de l'ordre ancien est celle des leaders qui seront les Chefs d'Etat au lendemain de l'indépendance. Cette préoccupation a donné lieu à une procédure (A) qui n'est pas celle qui aurait dû être suivie (B).

A. LA PROCEDURE SUIVIE :

Il convient de décrire la situation constitutionnelle préexistante (1) pour mieux faire saisir les particularités de cette procédure (2).

1. La situation constitutionnelle préexistante :

Territoire d'Outre-Mer, la Côte d'Ivoire ne jouissait, par l'effet de la loi-cadre, que d'une autonomie administrative qui, bien qu'élargie et renforcée,

excluait toute autonomie politique ou constitutionnelle. Cette voie ne sera ouverte que par le référendum du 28 septembre 1958 portant approbation de la constitution française du 4 octobre 1958.

a) Ayant choisi d'appartenir à la communauté instituée par cette constitution, les territoires d'Outre-Mer, devenus des Etats membres de cette communauté, vont jouir d'une autonomie constitutionnelle en vertu de laquelle ils pourront se doter d'une constitution dans le respect de la constitution mère du 4 octobre 1958. Ainsi, la Côte d'Ivoire, ayant acquis le statut d'Etat membre de la communauté le 4 décembre 1958, se dote d'une constitution, celle du 26 mars 1959, l'Assemblée territoriale, élue le 31 mai 1957 sous l'empire de la loi-cadre, s'étant érigée, proprio motu, en assemblée constituante.

La constitution du 26 mars 1959, qui organise un régime parlementaire particulier (l'exécutif ne pouvant au plan interne être bicéphal), n'est pas celle d'un Etat souverain. La constitution française du 4 octobre 1958 tenait pour incompatibles les deux qualités d'Etat indépendant et d'Etat membre de la communauté.

b) Pour accéder à ce statut d'Etat indépendant tout en gardant la qualité d'Etat membre de la communauté, il fallait procéder à la révision de la constitution du 4 octobre 1958. Celle-ci se réalise par l'effet de la loi constitutionnelle du 4 juin 1960 qui leva l'incompatibilité. L'accord du 11 juillet 1960, conclu entre la Côte d'Ivoire et la communauté (France), opéra transfert des compétences de celle-ci à celle-là. C'est par l'effet de cet accord (sur la nature duquel on peut s'interroger), approuvé par les organes législatifs des deux Etats concernés, que la Côte d'Ivoire acquit la plénitude des compétences la désignant comme un Etat indépendant et souverain. Les lois du 27 juillet 1960 consacrent cette qualité.

Devenue indépendante par cet itinéraire, la Côte d'Ivoire, comme les autres Etats membres du Conseil de l'Entente, va se doter d'une constitution selon une procédure bien particulière.

2. La particularité de la procédure suivie :

Elle s'analyse dans la confusion introduite entre l'élaboration de la constitution et la révision d'une constitution. Cette confusion des genres est manifeste au niveau du mode d'adoption de la constitution (b) dont il convient de montrer le mode d'élaboration (a).

a) **Le mode d'élaboration :** La procédure d'élaboration de la constitution se réalise en deux étapes, un avant-projet interétatique au sein du Conseil de l'Entente, et un projet national par chaque Etat membre.

Au lendemain de leur indépendance, les Etats membres du conseil de l'Entente, en la personne de leurs chefs d'Etat, se réunissent du 8 au 11 août 1960 en vue d'harmoniser et d'uniformiser leurs institutions politiques sur la base

d'un modèle constitutionnel commun. A cet effet, une commission d'experts, la commission institutionnelle, fut établie. L'avant-projet élaboré par cette commission fut soumis aux partis politiques, en majorité uniques, qui informaient ces Etats; sur la base de ce texte, chaque Etat se dote d'un projet de constitution. Pour ce qui est de la Côte d'Ivoire, " le projet de loi " soumis au bureau politique du parti démocratique de Côte d'Ivoire (P. D. C. I), parti unique, fut adopté par le Conseil des Ministres en sa séance du 14 octobre 1960. C'est ce texte qui fut soumis à l'assemblée nationale pour adoption.

b) Le mode d'adoption : Le Commissaire du Gouvernement, le Ministre de la Justice, Garde des Sceaux, et le Rapporteur de la Commission, tout en reconnaissant que la Côte d'Ivoire se trouve dans une situation nouvelle, étant passée de la minorité à la majorité politiques, proposaient le texte (projet) comme étant la révision de la constitution du 26 mars 1959 ; en effet, l'Assemblée Nationale saisie du projet va, en sa scéance du 31 octobre 1960, l'adopter selon la procédure prévue par le titre X de la constitution du 26 mars 1959, titre relatif à la procédure de révision de la constitution en vigueur, sous le contrôle de la constitution française du 4 octobre 1958. Aux termes du titre X, le projet (de révision) doit être voté (pris en considération) à la majorité des trois quarts (3/4) des membres de l'Assemblée nationale. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum, sauf si le texte a été approuvé à la majorité des quatre cinquièmes (4/5) des membres composant l'Assemblée Nationale. Le projet ainsi soumis à l'Assemblée Nationale a été approuvé par 99 voix sur 99, soit à l'unanimité, la voie étant ainsi fermée à tout référendum constituant, et le peuple exclu du droit de se prononcer ; par cette voie qui n'est pas la sienne, l'élaboration de la constitution, confondue avec la révision d'une constitution, n'a pas emprunté la procédure qui aurait dû être suivie.

B. LA PROCEDURE QUI AURAIT DU ETRE SUIVIE :

Elle emporte l'obligation de séparer l'élaboration de la révision de la constitution, et partant celle de dissocier le pouvoir constituant originaire du pouvoir constituant dérivé ou institué.

1. Séparer l'élaboration de la révision de la constitution :

Tout au long de la procédure suivie, la confusion a été constante entre l'élaboration et la révision de la constitution ; or, élaborer une constitution, c'est adopter librement une nouvelle constitution qui , avant cette opération, n'existait pas encore. Réviser une constitution, c'est modifier les dispositions de la constitution existant, dans le respect de celle-ci. Le changement de régime politique ajoutait une raison complémentaire à la séparation des deux procédures. On ne peut, ni légalement ni légitimement, par le biais de la révision

de la constitution ancienne, aboutir à une nouvelle constitution. Tous ces traits sont caractéristiques d'une fraude à la constitution ; au surplus, une constitution ayant fait l'objet d'une révision ne change pas de date ; et la constitution révisée du 26 mars 1958 ne peut donner naissance à la constitution du 3 novembre 1960. Ce faisant, on confond, en le rabaisant, le pouvoir constituant originaire avec le pouvoir constituant dérivé qu'il convient de tenir séparés l'un de l'autre.

2. Séparer le pouvoir constituant originaire et le pouvoir constituant dérivé:

La Côte d'Ivoire, Etat membre de la Communauté, devenue un Etat indépendant et souverain, se trouve dans la situation d'un Etat n'ayant pas de constitution (propre) ; la constitution adoptée sous l'Empire du Régime Colonial ne pouvant continuer à le régir ; en pareille circonstance, c'est le pouvoir constituant originaire, pouvoir souverain et inconditionné, " seul maître des formes dans lesquelles il entend s'exercer ", qui a qualité pour agir. Pouvoir créateur de l'Etat (en tant que sujet de droit), le pouvoir constituant originaire est extérieur à l'Etat et ne saurait être tenu et limité par des règles constitutionnelles qui lui préexisteraient. Pouvoir primaire (de fait), le pouvoir constituant originaire donne naissance à la constitution, source du droit de l'Etat et du droit dans l'Etat; alors que le pouvoir constituant dérivé ou institué reste un pouvoir second, secondaire et conditionné, devant s'exercer dans le respect des règles de la constitution qui lui a donné naissance.

La compétence exclusive du pouvoir constituant originaire étant établie, il convient d'en désigner le titulaire. Dans un régime démocratique, comme se prétendent l'être tous les Etats africains, le titulaire du pouvoir constituant originaire est le peuple qui le détient à titre incommutable. Cette exigence trace l'itinéraire suivant : une assemblée constituante aurait dû être élue chargée d'élaborer une nouvelle constitution. Le projet de constitution ainsi établi aurait été soumis pour approbation au peuple par la voie d'un référendum. Cette procédure, la seule valable, aurait satisfait aux exigences du droit, sans que l'on se fasse d'illusion sur le résultat dans le contexte de monopartisme qui gouverne la vie politique et oriente l'application de la constitution.

II. L'APPLICATION DE LA CONSTITUTION

Les constitutions en tant que lois fondamentales et suprêmes doivent être acceptées comme telles par les gouvernements et les gouvernés. En Occident, le contexte de multipartisme et l'opinion publique (consciente et active) tendent à réduire l'écart entre le texte et le contexte, entre les dispositions de la constitution et leur application, c'est-à-dire les pratiques constitutionnelles. La distinction constitution-loi et constitution-programme est une image, car toute constitution, où qu'elle s'applique, subit des distorsions en découvrant des

parties vivantes et des parties mortes. Mais, dans le contexte de monopartisme et de pouvoir personnel qui est celui des Etats africains, l'instabilité constitutionnelle tend à l'emporter sur la stabilité, de la même manière que les pratiques constitutionnelles tendent à s'éloigner du texte de la constitution, préjudiciant ainsi à la valeur de la constitution en tant que loi suprême.

A. L'INSTABILITE CONSTITUTIONNELLE :

Elle se manifeste à travers la multiplicité des coups d'Etat, et la fréquence des révisions constitutionnelles.

1. Les coups d'Etat et l'instabilité constitutionnelle :

La Côte d'Ivoire a échappé à l'épidémie des coups d'Etat qui caractérise bon nombre d'Etats en Afrique. Lorsque se produit une telle rupture de la légalité, la constitution est suspendue, supprimée ou abrogée en tout ou partie. La constitution ne peut ainsi servir durablement de base juridique à l'Etat. Chaque nouveau pouvoir de fait se débarassant de la constitution en vigueur et se dotant d'une constitution ou d'un acte constitutionnel à sa mesure. Cette situation, tout en exprimant la désaffection ou le déclin du constitutionnalisme, manifeste un attachement certain pour le constitutionnalisme, la constitution étant reçue comme indispensable à l'habillage juridique et " civil " de l'Etat. Lorsqu'elle se stabilise comme acte fondamental, la constitution subit des révisions plus ou moins fréquentes, plus ou moins profondes, selon les circonstances et parfois selon les humeurs du Chef de l'Etat.

2. La fréquence des révisions :

Il n'est pas toujours nécessaire de refaire la constitution ; il peut suffir d'en modifier les " dispositions stratégiques ". Ainsi, les dispositions relatives au pouvoir présidentiel, et en particulier à la vacance et à l'intérim de la présidence ont fait, dans certains Etats, l'objet de révisions multiples (Côte d'Ivoire, Gabon, Sénégal, Cameroun, Tunisie). Le Chef de l'Etat est partagé entre la nécessité de prévoir la continuité constitutionnelle du pouvoir présidentiel et son désir d'assumer seul cette haute charge à l'abri des convoitises d'un dauphin constitutionnel. Le delphinat est perçu par le Chef de l'Etat comme une menace, et l'exemple récent de la Tunisie n'est pas de nature à atténuer ce sentiment ; aussi, en Côte d'Ivoire, l'article 11 de la constitution, relatif à la vacance de la Présidence de la République, a-t-il fait l'objet de quatre révisions, successivement en 1975, en 1980 et deux fois en 1985 en l'espace de trois mois.

Révisée ou maintenue dans ses dispositions originales, la constitution ne s'applique que selon la volonté du Chef de l'Etat qui tend à se placer au dessus d'elle. L'écart entre le texte et le contexte se creuse.

B. L'ECART ENTRE LE TEXTE ET LE CONTEXTE :

1. Nombre de constitutions en Afrique ont institutionnalisé le parti unique, accordant ainsi le fait et le droit ; c'est le cas du Togo, du Gabon, de la Tanzanie, du Mozambique, du Zaïre, etc... En Côte d'Ivoire, l'article 7 de la constitution reconnaît la licéité du multipartisme auquel la réalité politique et la volonté du Chef de l'Etat ferment la voie ; il règne un monopartisme de fait qui se pare des vertus de l'institutionnalisation. Tout se passe comme si le parti unique, représenté par le P. D. C. I., était de droit. Aucun autre parti ne peut voir le jour, et l'appartenance au P. D. C. I est donnée comme obligatoire, la cotisation du parti étant perçue à la source pour les fonctionnaires et employés.

2. La séparation des pouvoirs (organes) établie par la constitution s'est transformée, par l'effet du monopartisme, en une unité de pouvoir. Les membres du gouvernement (pouvoir exécutif) et les membres de l'Assemblée Nationale (pouvoir législatif) sont tous issus du même parti ; les députés sont tous ceux du P. D. C. I dont le Président de la République assure la présidence. Des deux pouvoirs prévus par la constitution on est passé à un pouvoir effectif, le pouvoir présidentiel ; et du seul pouvoir on glisse vers le pouvoir d'un seul, pouvoir personnel. Le parti devenu le parti-Etat, ici comme dans nombre d'Etats africains, abrite en fait un pouvoir personnel vécu comme une nécessité par son bénéficiaire et accepté comme tel par les destinataires.

3. Il en résulte que certaines dispositions de la constitution ne sont pas appliquées parce que inapplicables ou inutiles. les initiatives viennent toujours du pouvoir exécutif, tant en matière constitutionnelle qu'en matière législative ; la catégorie des propositions de révision et de lois tend à s'évanouir. Le référendum, les pouvoirs de crise prévus par la constitution ne peuvent trouver à s'appliquer, de même que les cas de haute trahison dont peut se rendre coupable le Président de la République ; et les exemples d'inapplication ou d'inapplicabilité des normes constitutionnelles peuvent être étendus. La constitution cesse d'être un moyen de contrôle de l'Etat qui, de droit, est devenu un Etat personnel ou Etat-personne. Le propre du pouvoir personnel, informant l'Etat-personne, est d'échapper à tout contrôle qui n'est pas le sien propre.

Le contrôle de constitutionnalité, dont l'initiative est laissée " aux chefs de l'exécutif et du législatif ", ne peut s'exercer utilement et efficacement, étant tous les deux issus du même parti et partageant les mêmes intérêts. Peut-on conclure avec le professeur Lavroff que le plus souvent, la constitution n'était qu'une fiction, car elle était souvent violée directement ou indirectement. (2)

(2) D. Lavroff, les systèmes constitutionnels en Afrique noire, Paris, Pedone 1976 - p. 39.

La constitution est un élément de la politique présidentielle. Elle est appliquée ou écartée selon qu'elle sert ou non son intérêt, consolide son pouvoir ou risque de l'affaiblir, de la même manière que les révisions constitutionnelles font partie de son arsenal politique et juridique.

Pour donner ou redonner au constitutionnalisme et à la constitution leur véritable sens et leur portée réelle, il faudrait aussi que les gouvernements soient fermement résolus à respecter eux mêmes les règles constitutionnelles, qu'un effort d'information soit fait pour faire connaître aux citoyens l'importance et le contenu de la loi fondamentale de l'Etat et qu'un système efficace de contrôle soit mis en place. Lorsque ces conditions ne sont pas remplies, on peut se demander si le juriste ne devrait pas se préoccuper de rechercher au-delà des textes quelle est la véritable constitution de l'Etat issue de la pratique, peut être promue au rang de coutume constitutionnelle en raison de l'existence de précédents concordants, et acceptée comme étant le droit véritable. (3)

Répondre par l'affirmative à une telle interrogation, en acceptant même les violations de la constitution écrite comme correspondant à des coutumes constitutionnelles, c'est succomber à la tentation de l'Etat de police conçu comme l'antithèse de l'Etat de droit.

La constitution ne peut véritablement être un instrument d'organisation du pouvoir, de rationalisation de son exercice et de garantie des libertés individuelles que dans un Etat de droit ; et l'Etat de droit ne l'est effectivement pour les citoyens que par leur volonté de liberté servie par une capacité de résistance à toutes les formes d'abus. Toutes exigences auxquelles on ne peut accéder que par le renouvellement non seulement de l'ordre juridique (constitutionnel) mais aussi et peut-être surtout de l'ordre économique et politique.

(3) P.F Gonidec, Introduction encyclopédie juridique de l'Afrique, Tom I - l'Etat et le droit - p. 15.

UN PARI POUR LA DEMOCRATIE AFRICAINNE OU LE PROBLEME DE LA PARTICIPATION DES POPULATIONS RURALES A LA VIE JURIDIQUE DE L'ETAT

L'expérience sénégalaise

M. Malamine KOUROUMA *

" Une administration sans conscience n'est que ruine de l'Etat "

Guillaume Pambou Tchivounda

" Essai sur l'Etat africain postcolonial "

L'Etat post-colonial africain s'est avéré généralement autoritaire, ou plutôt dictatorial.

Mais, par delà ce constat, il paraît légitime de se demander si cet autoritarisme, ou plutôt cette dictature se justifie dans la mesure où l'Etat, prenant prétexte de la lutte contre le sous-développement, se donne les moyens de suspendre provisoirement les droits civils et politiques essentiels, quand les droits économiques, sociaux et culturels sont exclus du droit positif et " relégués à l'arrière-plan par les Gouvernements ". (1) Or, il est établi qu' " une telle attitude cache, de plus en plus, une tendance à pratiquer des politiques non conformes aux intérêts des populations, de confiscation du pouvoir politique et économique, d'instauration de la dictature, d'obscurantisme et de régression sociale ". (1)

Une telle attitude ne peut se concevoir dans aucun Etat se réclamant de la démocratie dont un des repères fondamentaux est le droit de participation aux affaires publiques. En effet, selon l'article 21, alinéa premier, de la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée et proclamée par l'Organisation des Nations Unies (2) : " Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ". Ce texte pose le principe universel de la

* Assistant à la Faculté des Sciences Juridiques et Economiques de l'Université Cheikh Anta DIOP - DAKAR, Sénégal

(1) cf. Ibrahim Fall, " des structures à l'échelon régional africain pour la promotion des droits de l'homme ", Revue sénégalaise de droit, déc. 1977 n° 22, page 79.

(2) Voir Résolution 217. A (III) du 10 décembre 1948.

participation nécessaire du peuple à la gestion du bien commun ; ce qui n'est point démenti par l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (3) quand il affirme : " Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2, et sans restrictions déraisonnables, de prendre part à la direction des affaires publiques... de voter et d'être élu... d'accéder aux fonctions publiques de son pays ". (4)

Puisque ce n'est point la lutte contre le sous-développement qui justifie la non participation du peuple au pouvoir, l'Etat trahit sa mission ou relève son incapacité à conduire le processus démocratique. Aussi bien, il est heureux que des hommes d'Etat mesurent parfaitement l'importance de l'enjeu. Pour être en mesure de se développer, " les peuples doivent participer " (5). Il leur appartient d'exercer concrètement le pouvoir. Mais il ne suffit pas de le proclamer ni même de s'en convaincre. Il s'agit d'aller plus loin. Le combat pour la démocratie, comme participation des masses, au delà de l'élaboration des textes, est celui de leur application. L'objectif majeur consiste à faire en sorte que nul ne soit exclu de leur bénéfice. Or, pour en arriver à ce résultat, il convient de prendre toutes les précautions indispensables et conformes aux intérêts ou aux particularités des populations concernées afin que ces dernières se sentent réellement impliquées.

C'est tout le problème de la participation des populations à la vie juridique de l'Etat, entendu comme élaboration et application de ses lois et règlements.

Dans le Tiers-Monde, en général, en Afrique en particulier, les populations sont essentiellement rurales. C'est convenir par là-même que les règles juridiques sont surtout posées pour elles. Le sont-elles avec elles ?

D'ores et déjà, deux hypothèses de recherche semblent s'imposer. Si l'arsenal juridique est mis sur pied en dehors de l'assentiment des populations, la participation de celles-ci à la vie juridique de l'Etat demeure fictive. Dans l'hypothèse contraire, la participation reste effective.

Il se trouve que ces hypothèses se vérifient pour le Sénégal -champ de la présente communication- dont l'expérience singulière de la participation des

(3) Qui est l'objet de la Résolution 2200A (XXI) de l'Assemblée Générale du 16 décembre 1966

(4) A priori, il y a problème dans la mesure où le droit du peuple à la participation à la vie de la cité peut se heurter à des restrictions raisonnables, alors même que le peuple est le titulaire de la souveraineté. C'est un des aspects abordés par feu Guy Adjété Kouassigan dans " le droit de participation aux affaires publiques : la décentralisation et l'équilibre entre la ville et la campagne ", Revue Sénégalaise de droit, op. cit., pages 121 et ss. En tout état de cause, le développement qui est la finalité poursuivie par l'Etat dans le Tiers-Monde ne peut se réaliser en dehors de la démocratie qui s'exclut, de ce fait, de la catégorie des restrictions raisonnables envisageables ici.

(5) C'est aussi l'intitulé d'un discours prononcé par le Président Julius Nyerere. Voir " L'Afrique Nouvelle", n° 1659 du 22 au 29 avril 1981.

populations rurales à la vie juridique nationale marque une évolution d'une participation fictive (première-partie) vers une participation effective (seconde partie).

PREMIERE PARTIE : UNE PARTICIPATION FICTIVE

Le caractère fictif de la participation du monde rural sénégalais à la vie juridique nationale produit un droit inadapté (B), ce qui s'explique à partir de facteurs précis (A).

A. DES FACTEURS EXPLICATIFS

Le passage, pour la République du Sénégal, de la constitution parlementaire du 26 août 1960 à celle présidentielle du 7 mars 1963, n'a pas remis en cause l'idéologie démocratique affirmée particulièrement à l'article 2, alinéa premier du texte fondamental, aux termes duquel " la souveraineté nationale appartient au peuple sénégalais qui l'exerce par ses représentants ou par la voie du référendum ". A y regarder de près, ce texte, à la lumière de la pratique, permet de constater : d'une part que le peuple sénégalais est souverain par lui-même, et d'autre part que cette souveraineté s'exprime par le biais des principales techniques d'ensemble du gouvernement représentatif. Cette interprétation s'impose dans la mesure où, depuis l'indépendance jusqu'à nos jours, aucune consultation populaire n'a été organisée, sous forme de référendum, au profit des citoyens sénégalais, en dehors de l'occasion des établissement et réforme constitutionnels intervenus, respectivement, du fait des lois n°s 63-22 du 7 mars 1963 et 70-15 du 26 février 1970. Dès lors que le recours au procédé type de la démocratie directe est exceptionnel dans sa pratique constitutionnelle, le Sénégal donne essentiellement à la participation populaire les formes du mandat représentatif dont l'économie générale est largement connue. Ce type de mandat vise à légitimer le gouvernement de quelques uns par le biais d'une représentation fictive. En effet, les actes et les votes des députés à l'Assemblée Nationale n'appellent aucune ratification populaire pour avoir pleins et entiers effets juridiques.

Voilà comment le député sénégalais à l'Assemblée Nationale issu du monde rural ou non, est de plus en plus coupé de ceux qui, par leurs suffrages, au niveau local ou national, lui ont ouvert les portes de la place de Soweto (6).

Il s'en s'éloigne d'autant plus qu'il prend fait et cause pour un parti politique

(6) Le 6 décembre 1985, le Président Abdou Diouf en a procédé à l'inauguration, débaptisant ainsi l'ancienne place Foch.

dont la logique contemporaine de fonctionnement le subordonne à l'approbation de la volonté gouvernementale qui, seule en réalité, formule ou module l'immense majorité des lois de l'Etat. Des lois scélérates dont le langage ou les nuances juridiques lui sont étrangers (7) et au contrôle desquelles il n'a pas toujours les moyens techniques de procéder. Devant de telles lois (8), l'on admet parfaitement que le citoyen ne dise pas " nous avons voulu " mais qu'au contraire, il relève le fait en disant : " ils ont voulu ! " (9)

En réalité, le mandat représentatif, les exigences partisans, l'inexistence ou l'insuffisance d'informations techniques appropriées ne sont pas les seuls facteurs qui expliquent le fossé entre les aspirations du monde rural et les instruments juridiques qui prétendent le régir. Le mal, à l'origine, se confond avec une connaissance très peu parfaite du milieu rural ou de la condition paysanne (10), si tant est que la volonté politique de les découvrir existe sans équivoque. Il en résulte pour le monde rural le rejet d'un droit inadapté.

B. UN DROIT INADAPTE

La codification des instruments propres à régir le monde rural sénégalais vise à promouvoir le développement économique et social en faisant participer les quelque 70% au moins de la population, c'est-à-dire les agents de développement que sont les paysans, pasteurs et pêcheurs. L'on convient que ces derniers n'apportent pas l'appui nécessaire à l'application de la loi dans la mesure où celle-ci heurte violemment leur mentalité et ébranle fortement leurs structures traditionnelles. Ce faisant, le droit mis officiellement en place est en conflit grave avec plus de 70% des cerveaux et des bras dont le pays ne peut se passer pour se construire. Il s'agit ici d'illustrer cette contradiction en s'appuyant sur des exemples brièvement commentés et tirés de :

- La loi relative au domaine nationale (11)

En posant la loi sur le domaine national, le législateur a entendu confier

(7) Outre les difficultés de lecture ou d'interprétation juridique posées à tous les députés à l'Assemblée Nationale, selon leur niveau de formation ou d'information en droit, il subsiste pour une dame députée le problème particulier de ne s'exprimer, officiellement, qu'en langue nationale Wolof.

(8) L'on se propose d'en donner quelques illustrations dans le point suivant (B, 1ère partie).

(9) Cf. Jean Rivero, Revue internationale de droit comparé n° 2, avril-juin 1981, p. 661.

(10) Sur une approche sociologique de la condition paysanne et de la nécessaire connaissance préalable de ce milieu, voir à titre d'illustration :

- Mamadou Niang " Cours sur les problèmes du monde rural ", Ifan 1977.

- Boubacar Ly "Droit au développement et communautés rurales en Afrique au Sud du Sahara", CODESRIA, publications spéciales, n°1, pp. 5-58.

(11) Cf. loi n° 64-46 du 17 juin 1964, J. O. n° 3292 du 11 juillet 1964, p. 905

désormais à l'Etat la gestion de principe des terres que renferme ledit domaine (12). Or, une coutume établie en milieu rural conçoit la terre comme un patrimoine commun qui n'est pas entamé par les droits d'usage et de fructification reconnus aux exploitants, contrairement à la loi qui, ce faisant, devient un facteur non négligeable de bouleversement social pour les paysans. Le caractère révolutionnaire de la loi sur le domaine national a-t-il été bien reçu? il est fortement permis d'en douter. En effet, la possibilité d'immatriculation valant droit de propriété et ouverte sous certaines conditions (13), par l'article 3 de la loi pendant un délai de six mois (14) n'a point été massivement exploitée par le monde rural (15). Faute d'en avoir été convenablement averti. Ainsi, le village a-t-il vu sa relative tranquillité perturbée. Selon l'article 15, alinéa 2e de la loi, il est attribué compétence au Conseil rural, organe directeur de la Communauté rurale (16), pour déterminer le plan général d'utilisation des terres, pour affecter et désaffecter ces dernières " soit pour insuffisance de mise en valeur, soit si l'intéressé cesse d'exploiter personnellement, soit enfin pour des motifs d'intérêt général ". A ce propos, l'on ne peut manquer de suivre une opinion (17) selon laquelle : " si le moyen pris de l'intérêt général peut paraître pertinent avec les exigences du développement, il est cependant constant que la mise en œuvre des moyens tirés de l'insuffisance de la mise en valeur... peut être relative et dépendre des moyens et des capacités du paysan... En outre, faire du droit d'usage, qui, jusque là, se transmettait de père en fils dans la même famille, la même concession... un droit viager, constitue un véritable coup de hache donné sur l'édifice traditionnel. A la tranquillité et l'équilibre social bâtis sur les fondements traditionnels vont simplement succéder, à partir de cette loi, la recherche du gain ou des terres les plus fertiles ".

Certes, le village n'a pas toujours été un modèle de vertu, de calme et de tranquillité. Mais la loi sur le domaine national n'a pas manqué d'en ajouter, d'une manière caractéristique, à ses désordres. Tout comme le code de la chasse

(12) Voir l'article 2 de la loi qui dispose que c'est l'Etat qui détient les terres du domaine national en vue d'assurer leur utilisation et leur mise en valeur rationnelles, conformément aux plans de développement et aux programmes d'aménagement..."

(13) Qui se ramènent essentiellement à la réalisation d'une mise en valeur à caractère permanent.

(14) Délai aménagé par le décret d'application de l'article 3 de la loi ; Cf. J. O. n° 3700 du 5 septembre 1964, p. 1167.

(15) Voir à ce propos Me. Sadel Ndiaye, in Communication au Séminaire conjoint CONGAD C. I. J., Tambacounda 9-12 avril 1984, p. 34

(16) Voir développements in sous-partie A/, 2^{ème} partie de la présente communication.

(17) Cf. Sadel Ndiaye. *op. cit.*, p. 35

et de la protection de la faune, et le code forestier ne s'en sont pas privés.

- Le code de la chasse... et le code forestier (18)

L'importance des moyens de subsistance régis par ces dispositions est manifeste pour les populations rurales. Celles-ci vivent, entre autres, de ressources forestières (19). Le bois demeure nécessaire, sinon indispensable à la cuisson de leurs aliments. Or, le code forestier (20) réprime quiconque aura contrevenu à l'obligation de ne pas couper ou enlever des arbres ou à celle de s'abstenir d'exploiter les produits forestiers sans autorisation préalable. Certes, la déforestation est un phénomène préoccupant pour les pays du Sahel comme le Sénégal et doit, de ce fait, être combattue. Mais ce faisant, l'Etat doit viser à le faire avec toute l'efficacité requise. Cette efficacité recherchée passe par le préalable que constitue une vigoureuse campagne systématique d'explication de l'enjeu de la protection de la faune et de la conservation des sols aux populations rurales intéressées au premier chef. L'information appropriée conditionne la bonne coopération attendue des ruraux. Si cette dernière tarde encore à se manifester de façon généralisée, c'est que toutes les populations rurales ne perçoivent pas nettement encore les termes de l'alternative. Il semble que jusqu'à nos jours, et pour la plupart d'entre eux, il n'existe que l'alternative suivante : vivre de ces ressources forestières par tous les moyens ou compromettre de manière particulière les chances de faire bouillir la marmite. C'est pourquoi, contrairement au code de la chasse qui stipule que " nul ne peut se livrer à aucun code de chasse sans être détenteur d'un permis ou d'une licence", ni " circuler et séjourner dans les parcs nationaux ", le braconnier se livre à la chasse interdite et est appréhendé dans les parcs nationaux. Verbalisé

(18)a) la loi n° 67-28 du 23 mai 1967 a porté code de la chasse et de protection de la faune jusqu'en 1986 où elle a été remplacée :

- dans sa partie législative par la loi n° 86-04 du 24 janvier 1986 ;

- et dans sa partie réglementaire par le décret n° 86-844 du 14 juillet 1986. Mais ce n'est là que le terme d'une longue évolution. En effet, le décret d'application initial (décret n° 67- 610 du 30 mai 1967) de la loi fut successivement modifié en certaines de ses dispositions par les décrets du 1er décembre 1969, 73-068 du 25 janvier 1973, 77-991 du 7 novembre 1977 et 80- 445 du 29 avril 1980.

b) la loi n° 74-46 du 18 juillet 1974 a porté code forestier, à son tour, jusqu'en 1986. Elle fait, depuis, l'objet d'une étude en vue d'une modification. Ce qui suppose que l'étude de sa partie réglementaire (décret d'application) suivra

(19) Aux termes de l'article L. 7 de la loi (à l'étude) devant porter nouveau Code forestier et de la conservation des sols (nous soulignons ainsi la mesure dans laquelle, par l'intitulé, la nouvelle loi (à l'étude) si elle venait à être adoptée comme telle, serait en net progrès par rapport à l'ancien code forestier), il faut entendre par ressources forestières " les forêts de toutes origines, les terres à vocation forestière, les terres de protection, les produits forestiers ligneux, non ligneux et de cueillette "

(20) Cf. l'article L. 24 de l'ancien code forestier de l'article L. 15 du nouveau projet de code forestier.

par l'agent des Eaux, Forêts et Chasses et/ou appelé devant le juge (21), il va éprouver maintes difficultés à tenter de se tirer d'affaire. Ce qu'il lui arrive occasionnellement de réussir, au prix de sacrifices divers. Mais que le braconnier présumé soit libéré des fins de la poursuite ou non, l'agent chargé de la protection de la faune et de la conservation des sols et/ou le juge savent qu'il reste victime d'une loi dont la violation lui est opposée mais qui ne lui est nullement accessible, puisque codifiée dans une langue et une technique qui lui sont étrangères.

Les rapports conflictuels qui existent entre les dispositions applicables au monde rural et le rejet que ce dernier en fait, révèlent, au moins, un enseignement : le monde rural, qui administre ainsi la preuve qu'il dispose de ressources nécessaires pour s'opposer aux lois, peut aussi bien se donner, à l'occasion, les moyens de leur exécution correcte, si elles l'impliquent adroitement : c'est à dire si on lui fait confiance en l'associant ou en le dotant de pouvoirs précis tendant à lui faire assurer sa part véritable de responsabilités dans la construction nationale.

L'autorité politique sénégalaise l'a bien compris quand, à partir de 1969, elle a visé à faire participer effectivement les populations rurales comme agents de développement véritables.

(21) A supposer qu'il parvienne à garder la vie sauve !

Cette remarque s'impose dans la mesure où l'article L. 14 du nouveau code de la chasse et de la protection de la faune autorise l'agent des Eaux, Forêts et Chasses, des Parcs Nationaux ou les lieutenants de chasse à ouvrir le feu sur un braconnier. Certes, la loi aménage en l'occurrence des précautions particulières (" sommations répétées... faites à haute voix ")... et vise par là même à décourager au maximum un braconnage... de plus en plus destructeur... revêtant souvent le caractère d'un trafic commercial inadmissible... (qui) menace à court terme la survie de plusieurs espèces animales" (cf. exposé des motifs de la loi, p. 3). Mais, ainsi posée, la loi l'est aussi, sinon d'abord par le paysan, riverain immédiat, des zones forestières de protection de la faune. Quelle portée revêt alors par lui une sommation faite et répétée en français, s'il ne parle cette langue ? L'agent de protection de la faune et de conservation des sols, soucieux d'arrêter, coûte que coûte, le braconnier qui " cherche à échapper à sa garde ou à ses investigations " (cf. art. L. 14, 1°) prendra-t-il toujours suffisamment de précaution pour lui épargner une blessure mortelle ? Pour une raison ou une autre, l'agent en question, cédant éventuellement à la tentation, ne sera-t-il pas amené à user, voire à abuser de son arme ? Certes, ce faisant, il expose sa propre responsabilité et en réparera personnellement les conséquences dommageables, dans la mesure où l'Etat lui demandera des comptes, en cas de contentieux et de réparation. Mais, la loi organisant la chasse et la protection de la faune n'est-elle pas ainsi trop excessive ? N'aurait-elle pas dû se contenter de multiplier " par dix ses peines d'amende... par rapport à ce qu'elles étaient dans la loi (du 27 mai 1967)" (cf. Exposé des motifs, § 8) et, entre autres, de peine d'emprisonnement ferme, sans sursis et au moins égale à deux ans qu'elle organise à l'article L. 3 à l'encontre des braconniers ? Encore qu'il faille toujours mieux s'attaquer à la racine du mal plutôt qu'à ses manifestations symptomatiques ! Une loi est-elle raisonnable lorsqu'elle légitime l'usage d'armes à feu, dans un contexte paysan où les moyens de braconniers présumés sont souvent, sinon toujours, sans commune mesure avec ceux de leurs vis à vis, proposés à la protection de la faune et à la conservation des sols qui sont équipés à suffisance, par l'Etat, disposant, de ce fait, d'autres ressources pour appréhender et réduire les récalcitrants ?

SECONDE PARTIE : VERS UNE PARTICIPATION EFFECTIVE

La dynamique impulsée par l'Etat (A) pour asseoir une participation effective du monde rural n'a pas surmonté tous les écueils que des initiatives privées comme le projet des services juridiques en milieu rural (B) tendent, à leur tour, à pallier.

A. LA DYNAMIQUE IMPULSEE PAR L'ETAT

La loi relative au domaine national a porté déjà en germes le principe des mutations positives en direction d'une participation réelle des paysans. En effet, dès 1984, l'on a prévu les structures communautaires villageoises (les communautés rurales) et leurs organes de direction : les conseils ruraux et les présidents des conseils ruraux. Mais il a fallu attendre le VIIe Congrès de l'Union progressiste sénégalaise (U. P. S.) - le Parti socialiste d'aujourd'hui - pour voir l'idée précisée. En effet, le Secrétaire général dudit Parti, le Président Léopold Sédar Senghor, en y définissant les lignes directrices de la réforme, déclare (22) que la participation est devenue une nécessité pour les autorités du pays, avant d'y découvrir " l'expression du principe fondamental de la démocratie négro-africaine, qui veut que, dans toute communauté, chaque groupe et, dans tout groupe, chaque membre composant ait son mot à dire : sa part dans toute décision, qui ne peut être que collégiale".

Désormais, et pour toujours selon le même rapport, " les ruraux, la grande majorité de la population " devraient, contrairement à la situation antérieure, exercer " une pression naturelle " déterminante " sur les décisions du Gouvernement et de l'Assemblée. Par quel (s) moyens (s) ? Principalement par l'entrée en vigueur de la loi (23) relative aux communautés rurales. Cette loi, en partant du principe selon lequel le paysan sénégalais se représente clairement les besoins de la communauté tout comme les priorités de cette dernière, a choisi de mettre à sa disposition les moyens juridiques propres à promouvoir le développement du pays. La révolution opérée par la loi, c'est d'avoir mis à la disposition des communautés rurales, réalités sociologiques et économiques décentralisées, les ressources nécessaires à leur développement.

Théoriquement conçues pour être efficaces au maximum, les communautés

(22) Dans son rapport de politique générale intitulé : " le plan de décollage économique ou la participation responsable comme moteur du développement", G. I. A, 1969

(23) Cf. la loi n° 72-25 du 19 avril 1972 (relative aux communautés rurales) modifiée par la loi n° 75-67 du 5 juillet 1975, la loi n° 80-14 du 3 juin 1980 et la loi n° 83-59 du 3 juin 1983, Cf. " textes relatifs à l'organisation politique et administrative du Sénégal", année 1985 : pp. 513-544.

rurales ont vite été victimes de la pratique à deux niveaux au moins. D'une part, celui du découpage et, d'autre part, celui des pesanteurs ou excès de l'autorité de tutelle : le sous-préfet. Le premier facteur limitant est le découpage des communautés qui a, à l'occasion, davantage obéi à l'impératif de fixation des choix politiques qu'à celui consistant à circonscrire objectivement les communautés rurales en fonction de relations intervillageoises établies et facteur d'une circulation appropriée de l'information (24). Le second facteur limitant, et de loin le plus grave, reste, malgré les réaménagements ultérieurs apportés à la structure du pouvoir dans les communautés rurales, la tutelle pesante (25) - et pas nécessairement transparente- exercée par le sous-préfet, au nom de l'Etat. Cette tutelle s'est avérée être un facteur de blocage, dans la mesure où elle inhibe forcément quelques initiatives perçues comme nécessaire par la base et vouées à être abandonnées de ce fait.

Toutefois, les communautés rurales peuvent encore être sauvées. A condition que la décentralisation soit pleinement et entièrement réalisée dans la pratique (26) et que l'on fasse toujours confiance aux paysans, à leur " incontestable bon sens " (26), à la " conscience vive de leurs aspirations et désir très affirmé de leur progrès social et celui de leur famille " (26)

Au demeurant, les réformes relatives à un rendement optimum de la communauté rurale et entreprises de 1975 à 1983, tendent davantage à rendre la parole aux paysans pour une participation plus efficace.

C'est dans la perspective d'une contribution à cette recherche de l'efficacité de la participation du paysan que s'inscrit l'initiative privée des services juridiques rendus en milieu rural.

B. L'APPUI INFORMEL DES SERVICES JURIDIQUES EN MILIEU RURAL

L'idée de services juridiques en milieu rural part du fossé qui existe entre le monde paysan et la panoplie des juristes -magistrats, avocats ou enseignants- qui constituent, en ville, une mine d'informations juridiques, pour en arriver à

(24) Il semble, tout au moins, que c'est le cas pour les communautés rurales observées dans les environs du lac de Guiers caractérisées par leur grande superficie. Pour de plus amples informations à ce sujet, voir M. Bakary Kante in... l'application de la loi 72-25 sur les communautés rurales du lac de Guiers. Mémoire de D. E. A. en environnement, Université de Dakar I. S. E..., 1981.

(25) Une littérature nombreuse s'est apesantie sur l'étude de la communauté rurale en général, sur la tutelle et ses inconvénients en particulier. Voir donc, à titre d'illustration et à toutes fins utiles, M. Biran Ndiaye, " la participation à la gestion des affaires publiques : les communautés rurales sénégalaises ", Rev. Fr. d'Adm. juillet/sept. 1979, et M. Leroy (E) : " Communauté et communautarisme chez les wolofs ruraux du Sénégal " Rec. de la société Jean Bofin, la communauté rurale, Bruxelles, 1980...

(26) Cf. le Président Abdou DIOUF, cité par Coumot (C) in " Développement, administration territoriale et participation de la population, exemple du Sénégal (1960 - 1977)", RFAF IIAP, 1987.

la question fondamentale suivante : " Comment faire descendre le droit et comment faire monter le droit des populations rurales aux institutions étatiques"? (27). Or, en Asie (Philippines) et Amérique Latine (Brésil), une solution a été trouvée à cette interrogation. Elle a consisté à " établir une collaboration entre les juristes et surtout les activistes pour les droits de l'homme, avec les ONG qui travaillent au niveau rural, ONG de développement ou syndicats ruraux (27).

Il s'est agi, par la suite, de se poser une autre question : la même expérience ne peut-elle être tentée en Afrique ? A cette question, un séminaire conjoint (28) a apporté une réponse affirmative dont la mise en forme théorique a été réalisée au cours d'un autre séminaire organisé en 1984 (29). Les décisions prises à cette occasion sont entrées en phase d'exécution (30).

Le projet (31) qui s'appuie sur le volontariat a permis aux communicateurs juridiques en milieu rural de vérifier combien les populations rurales abordées vivent en marge du droit. Elles ignorent, pour la plupart, " jusqu'aux grandes lignes, voire l'existence même de lois qui règlent les aspects les plus intimes de leur vie " (32) Quand " nul n'est censé ignorer la loi ", les paysans ne rencontrent (généralement) le droit qu'à la barre du tribunal ". (32)

Le drame, autant que le pari sont là. Le pire peut et doit être évité. Il n'y a point de développement économique sans participation de la base à la vie du sommet, ni sans l'aller et le retour du sommet à la base. Ce colloque offre, entre autres, une excellente occasion de plus pour le dire et se le dire.

(27) Voir développement : M. Mac Dermot, discours, in rapport " les services juridiques en Afrique " in Publications Spéciales du CODESRIA, n°1, op. cit

(28) Il s'agit du séminaire conjoint CODESRIA/CLJ, tenu en avril 1983 à Dakar sur le thème: "Développement et services juridiques en Afrique ".

(29) Il s'agit du séminaire " les services juridiques en milieu rural " cité ci-dessus.

(30) Elles ont fait, entre autres, l'objet d' "enquêtes sociologiques " dans la zone pilote choisie, la région de Tambacounda où, par la suite, les volontaires des services juridiques en milieu rural -les " parajuristes", terme repris de l'expérience brésilienne des " paralégaux " ou " avocats de base " - ont animé une première campagne de vulgarisation du droit du 3 au 25 septembre 1985. Auparavant et pendant une semaine, les " parajuristes " (six étudiants en droit et un animateur socioculturel) ont pris part à un stage de formation durant lequel des spécialistes (du CONGAD, du Parquet de la République, du Barreau et de l'Université) leur ont exposé la teneur des principales lois applicables au monde rural. Sur le terrain proprement dit, deux villages situés dans la sous-préfecture de Missira (Nguene, communauté rurale de Niaoulé et Bantantindy, communauté rurale de Nétéboulou) ont accueilli les " parajuristes ". Tous les rapports relatifs à cette expérience sont disponibles au siège du CONGAD (41, Bd. du Général de Gaulle, BP. 4109, Tél. 21 47 20, Téléx S. G. " pour CONGAD").

(31) L'assistance juridique en milieu rural est financée grâce au concours de la Fondation Ford.

(32) Voir document CONGAD intitulé " projet de formation para-juridique -rapport des " parajuristes " (phase I et II), op. cit., p. 2.

CONFLITS FONDAMENTAUX LIES A L'APPLICATION DES DROITS DE L'HOMME DANS LA REALITE AFRICAINE DE LA CONSTITUTION

Heinrich SCHOLLER *

I. INTRODUCTION

1. Nombreux sont les rapports concernant les violations des Droits de l'Homme en Afrique, si l'on pense simplement à Amnesty International ou aux rapports de la Fédération Internationale pour les Droits de l'Homme. Les journaux sont remplis de tels articles. De ce fait, la conclusion d'une Convention africaine des Droits de l'Homme a été un événement qui a tout particulièrement retenu l'attention des médias, mais aussi des journaux spécialisés scientifiques. Toutefois, le même dilemme subsiste là-aussi entre le droit fantôme émanant d'une déclaration ou d'une convention inter-africaine - à savoir la Charte des Droits de l'Homme des Constitutions - et l'application qui fait défaut dans la réalité de la juridiction des Droits de l'Homme en Afrique. Les accusateurs modernes sont là aussi impuissants, car, en règle générale, ils ne maîtrisent pas le fond du problème, à savoir la contraction existante entre ce qui est et ce qui devrait être. De plus, il faut ajouter à cela, que, dans un passé plus proche, des voix se sont élevées pour plaider en faveur d'une compréhension nouvelle du catalogue des droits fondamentaux, du point de vue africain.

2. Au vu de l'instrumentation dont nous disposons en matière de protection des Droits de l'Homme en Afrique Noire, il faut se reporter à une période charnière, à savoir l'année 1960. Ce n'est seulement qu'au seuil de cette période que la plupart des Etats africains purent acquérir leur propre indépendance et disposer de la puissance et du pouvoir accordés par les lois de la Constitution, qu'ils ajoutèrent sur l'inventaire du droit fondamental. Avant cette période, un ouvrage de droit constitutionnel avait déjà paru au Libéria et en Ethiopie, car ces Etats, tout en n'étant pas sous le même régime, n'étaient absolument pas conseillés par des régimes coloniaux de puissances européennes. Déjà en 1847, au Libéria, était née une Constitution qui contenait un catalogue du droit

* Professeur et Directeur de l'Institut des Sciences Politiques et de Droit public de l'Université de Munich (R. F. A.).

fondamental, se rapprochant de l'Amendement américain. En Ethiopie, les constitutions de 1931/1955 - donc avant la période charnière de 1960 - avaient déjà dans leur formation adopté une inclinaison à l'image des garanties qu'accordent le droit fondamental européen et également l'Amendement américain. Ces deux Etats ont manifesté le désir essentiel de voir appliquer ces garanties des droits fondamentaux dans leurs structures constitutionnelles, afin de pouvoir prendre position, au même titre que les autres, dans le cadre de la Communauté internationale des Droits de l'Homme, et être à même de faire face aux accusations liées au sous-développement et à la violation des Droits de l'Homme. Ces deux Etats avaient donc déjà essayé, au niveau de la simple législation, et en dehors des garanties des Droits de l'Homme et des droits fondamentaux constitutionnels, de s'assurer les garanties des Droits de l'Homme par une simple loi. Ras Tafari s'était déjà employé, bien avant la constitution de 1931/1955, à combattre l'esclavage en Ethiopie. La Constitution éthiopienne de 1931 garantissait expressément les droits fondamentaux à la liberté, en s'opposant aux emprisonnements arbitraires, à la privation de la liberté, de même qu'elle garantissait la propriété et condamnait l'expropriation et la perquisition, sans en avoir été mandaté juridiquement. C'est pourquoi, dans la Constitution de 1931, le catalogue des droits fondamentaux, basé sur l'exemple du Japon, qui garantit les libertés de religion, de pensée et de réunions, n'a pas été repris.

Le catalogue des droits fondamentaux de la Constitution éthiopienne, tel qu'il se présente en 1955, était plus ample et avait pour but de faciliter et d'harmoniser l'intégration des provinces erythréennes, ce qui n'a malheureusement pas réussi pour d'autres raisons.

Après la période des années 60, les Etats d'Afrique Noire, qu'ils soient francophones ou anglophones, de même que ceux d'Afrique du Nord, se sont empressés de s'octroyer de nouvelles constitutions, qui devaient correspondre, de différentes manières, aux exigences et prendre en considération le catalogue du droit fondamental ou de la Bill of Rights dans le Corpus des Constitutions. De ce fait, les Constitutions françaises se différencient considérablement des anglaises, car les chartes des droits constitutionnels francophones mentionnaient très souvent, dans leur préambule, les droits fondamentaux, tirés de l'exemple français, se référant surtout aux déclarations françaises de 1789.

En dehors de cette mention figurant dans le préambule, on a adopté en partie dans la charte constitutionnelle un catalogue du droit fondamental, ou tout au moins, on s'y est référé. Les constitutions des Etats africains anglophones ont adopté beaucoup plus largement le catalogue des droits fondamentaux, et ont répété cela plus tard aussi, tel le Nigeria ou le Ghana, qui se sont octroyés de nouvelles constitutions en 1979.

Le niveau d'application des chartes constitutionnelles et du droit constitutionnel, n'était pas le seul plafond à servir de base d'implantation dans les nouveaux Etats, comme ce fût le cas pour leurs prédécesseurs, le Libéria et l'Ethiopie. En même temps, ou parfois à la suite, voire-même précédant les Constitutions, la simple législation avait déjà garanti les droits fondamentaux. Cela ne peut s'appliquer qu'aux droits fondamentaux, en matière de code pénal, tels les droits de liberté, protection contre les arrêts illégaux, la garde à vue ou l'emprisonnement illégaux, les droits à la compréhension et au procès en bonne et due forme (due process). Ces droits sont jusqu'à nos jours garantis; principalement dans les codes de procédure pénale ou dans les codes pénaux et l'on trouve très souvent, en supplément à ces garanties, une garantie de droit constitutionnel dans les différentes constitutions correspondantes. La Tunisie, par exemple, avait déjà, après la première guerre mondiale, réglé d'une manière relativement différente le problème de la protection des droits fondamentaux dans le pénal. Sur le même plan, se situe la réalisation des droits fondamentaux en matière de droits économiques, droits du travail, droit syndical. Le Libéria peut ici servir d'exemple : son code du travail garantissait les droits fondamentaux au travail, à la liberté de grèves, à la réunion ou rassemblements à des fins économiques et, on y a fait suivre une autre clause, à savoir l'adoption du droit contractuel, qui est intervenue après discussion avec le B. I. T. Grâce aux lois libériennes, tout un tas de propositions ou recommandations émanant du B. I. T. ont été instaurées dans le droit libérien.

3. Une dizaine d'années après l'indépendance, les Etats africains, d'origine francophone ou anglophone, s'étaient déjà dotés de constitutions avec des catalogues, ou plus longs ou plus courts. De ce fait, il s'avère nécessaire de présenter l'état de ces garanties, tel qu'il apparaissait au début des années 70, sans qu'aucune mise à jour, en tout cas jusqu'à la période actuelle, n'ait été essayée. Ceci va vous être exposé à l'aide de quelques exemples choisis. Avant tout, on peut ajouter que le catalogue des Droits Fondamentaux a cessé de devenir attractif, malgré ou peut-être justement pendant la période de crise des expériences. Les Constitutions du Ghana et du Nigéria, établies en 1979, se sont attribuées des catalogues de droits fondamentaux très détaillés, même si l'effet des garanties y afférentes, eu égard aux nouveaux changements politiques, n'a été que de courte durée. Cette expérience amère a jeté les bases d'une plus grande disponibilité au cours des années 80, et donné l'accès à une plus grande sub-régionalisation des systèmes de garantie.

Dans les années 70, une décennie après l'indépendance, les garanties classiques suivantes des droits fondamentaux apparaissaient dans les Etats francophones d'Afrique :

- 1 . Interdiction de porter atteinte à l'Individu. L'Etat a le devoir de le protéger.
- 2 . Droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, pour autant que l'exercice de ce droit n'aille pas à l'encontre d'autres Droits ou de l'Ordre Public.
- 3 . Droit de protection physique et morale des personnes seules et de la Famille
- 4 . Droit sur l'éducation des enfants
- 5 . Les parents ont le droit et le devoir d'élever leurs enfants.
- 6 . La Famille est la base fondamentale de la Société.
- 7 . Liberté de Presse, liberté de conscience des individus, liberté de religion garanties.
- 8 . Liberté d'expression et liberté à l'information par les livres, les écrits, les images. Droit à l'information par toutes les sources accessibles.
- 9 . Liberté d'associations.
- 10 . Liberté d'implantation et liberté de mouvement.
- 11 . Droit d'asile.
- 12 . Interdiction d'exil des citoyens
- 13 . Libre choix du partenaire dans le mariage
- 14 . Droit des parents de fixer le but de l'éducation et le mode d'éducation de leurs enfants.
- 15 . Droit d'établissement d'écoles privées
- 16 . Droit aux investissements en fonction des programmes ayant eu l'accord du gouvernement.
- 17 . Droit de création d'usines privées et garantie du droit de grèves.
- 18 . Egalité des citoyens devant la loi.
- 19 . Egalité devant la loi, sans distinction de race, de nationalité et de sexe, de milieu et d'origine familiaux.
- 20 . Garantie de l'égalité du droit de vote et du plébiscite.
- 21 . Libre accès dans les bureaux publics.
- 22 . Protection de la propriété privée et contre l'expropriation qui ne peut seulement intervenir que par nécessités publiques et indemnisation.
- 23 . Protection du secret postal
- 24 . Protection du domicile et de la propriété
- 25 . Protection des principes nulla poena sine lege
- 26 . Présomption de non-culpabilité jusqu'à la condamnation

27 . Protection contre l'arrestation arbitraire et la privation de liberté

28 . Droit à la protection juridique

29 . Protection contre les agissements douteux.

30 . Neutralité du juge.

Dans les Etats anglophones, à la même période, la situation suivante se présentait ainsi :

La Tanzanie était, à cette époque, le seul pays à ne pas avoir incorporé de charte Des droits de l'Homme dans sa Constitution, ce qui a été fait dans les années 80. Les Etats anglophones pouvaient se prévaloir de la constitution la plus courte. Cependant, parmi les pays anglophones, on pouvait aussi trouver les déclarations des Droits de l'Homme les plus étendues. Les proclamations d'indépendance du Botswana, de la Zambie et du Swaziland sont d'un intérêt tout particulier, à savoir comment se placer politiquement envers l'indépendance acquise.

Presque toutes ces constitutions anglophones pouvaient jadis déjà être réparties en trois catégories standardisées du droit fondamental.

1. Garantie de vie, liberté personnelle et droit de protection juridique général.
2. Liberté de pensée, liberté d'expression, liberté de réunion et rencontres.
3. Droit de propriété

A ces garanties des droits fondamentaux standardisés, s'ajoutent en règle générale, les garanties du droit fondamental spécifiques, qui peuvent être classées ainsi :

- a) the right to life
- b) the right to personal liberty
- c) against slavery and forced labour
- d) against inhuman treatment
- e) against deprivation of property
- f) against arbitrary search or entry
- g) assuring the protection of law
- h) freedom of conscience
- i) " of expression
- j) " of assembly and association
- k) " of movement
- l) against discrimination

Outre cela, on trouvait en règle générale des définitions quant à la limitation de ces droits fondamentaux, par ex. en Gambie, art. 13-27 - Ghana, art. 12-26, Kenya, art. 70-83 et Zambie, art. 13-26.

Les Constitutions du Ghana et du Nigéria de 1979 incluait un article du droit fondamental et des restrictions dans les dispositions, comme par ex. l'Art. 12-20 du Ghana. La Tanzanie a elle aussi obtenu entretemps un catalogue des droits fondamentaux.

Il est important de noter enfin l'introduction du Ombudsman, qui avait avant tout pour rôle de remplacer dans les territoires anglophones africains, le contrôle administratif qui faisait défaut, par des tribunaux ou tous autres organes de contrôle. La Constitution tanzanienne du 8 juillet 1965 contient dans l'art. 67-69 des Statuts concernant le Ombudsman. La même chose est valable pour la Constitution du Ghana Art. 22 et Art. 100 et 101 (1969).

En 1970, au Soudan, a été promulgué l'Acte du Central Bureau for Public Control. A l'île MAURICE, la Constitution se voit ajouter, en 1968, une ordonnance pour le Ombudsman. En outre, il existait en Tanzanie la " Permanent Commission of Enquiry ". Une loi spéciale régissait la nomination et la juridiction de cette P. C. E. D'autres Etats africains, qui disposaient aussi des statuts du Ombudsman, ont promulgué de telles lois, ou réglementé le statut du Ombudsman dans le cadre de la Constitution. A titre d'exemple, pour l'ensemble des fonctions, les décrets à propos de la P. C. E. en Tanzanie, pouvaient aussi être pris en considération. Le décret de lois, qui décrit les obligations de la P. C. E., constate que la commission a le droit de contrôler et de responsabiliser chacun appartenant au Service public et chaque fonctionnaire de partis (Art. 67, Al. 4) de la Constitution tanzanienne de 1966. L'autorisation de contrôle peut aussi s'étendre aux personnes privées, si ces personnes remplissent des fonctions d'Etat, de souveraineté ou de droit privé administratif. Sont mis à part de la responsabilité de cette P. C. E. ou de l'Ombudsman, en Tanzanie, le Président d'Etat, le Gouverneur Général, le juge suprême, ou à l'île Maurice, l'Avocat Général. L'objet de l'enquête touche, en règle habituelle, les mesures gouvernementales et administratives, mais pas les actes de la Jurisprudence, ce qui ressort de l'Art. 100, Alinéa 2 de l'ancienne Constitution du Ghana. Même le droit de grâce est enlevé de la juridiction du Ombudsman.

Les mécanismes de contrôle dans les Etats francophones sont développés, beaucoup plus en regard des questions budgétaires et questions disciplinaires, qu'à l'égard du citoyen et de sa position juridique fondamentale.

Cette situation conduit à l'état ci-après, établi d'après une étude de Breton :

EGYPTE:	O. C. O. A. Organisme Central pour l'Organisation et l'Administration	16 mars 64 page 249
	O. C. C. = Organisme central des comptes	21 mars 64 (page 266)
	Modalités : Parquet administratif	(p. 258)
COTE d'IVOIRE :	Comité National	Décret présidentiel 1968 (p. 84)
	Modalités : I. G. S. A. Inspection Générale des Services adminis- tratifs (p. 85)	
CAMEROUN :	Le service de l'Inspection et de Contrôle	Juillet 62 (p. 135)
	Tribunal criminel spécial	avril 1961
	"Chambre des comptes "	avril 1961
	Cour fédérale des comptes	1962
	Conseil de discipline	1962 (p. L 36)
	I. G. E.=Inspection générale de l'Etat et de la Réforme Administrative	3 Nov. 1972 (p. 143 ff.)
SENEGAL :	Présidence de la République	(p. 177)
	Primature	(p. 178)
TCHAD :	Secrétariat Général du Gouver- nement	31 oct. 1962 (p. 45)
	Inspection Générale de l'Administration	1970 (p. 45)
	Domaine : après-colonial et colonial	(p. 284)

II. EVOLUTION DE LA PENSEE JURIDIQUE DANS LE CONTINENT AFRICAIN

1. Une analyse des différents arguments fait ressortir en premier plan les différents aspects suivants :

a) Les catalogues des droits fondamentaux, selon qu'ils ont été plus ou moins perçu dans tous les Etats africains, depuis la déclaration d'indépendance des

années 1960, ou tels qu'ils ont peut-être existé avant, au Libéria et en Ethiopie, se tournent à présent vers une compréhension euro-ethnique des droits fondamentaux. Les déclarations des droits fondamentaux sont également controversées, même en Europe et en Amérique, en raison de leurs normes originelles et fondamentales, de leur dynamique d'origine, de leur causalité. Au premier plan apparaissent tout d'abord des concepts français rationalistes, puis des nécessités économiques, ou des motivations religieuses. Une unité subsiste dans le fait qu'une bourgeoisie devenue adulte, émergeait, sortant d'une situation dont elle était responsable sur le plan de l'égalité, de la Société et de l'Etat, et qu'elle voulait reconstruire au moyen d'un contrat et par-là d'une équité interchangeable.

b) Si l'on dégage du contexte problématique historique les catalogues du droit fondamental pour en faire un outil de travail à l'usage de l'établissement d'une doctrine publique, d'une théorie de développement ou pour donner naissance à des idées généreuses, ils apparaissent à peine moins euro-centriques, car ils sont utilisés, soit au service d'un Etat socialiste, d'une meilleure compréhension de la Société, ou d'une configuration d'un marché libre et socialiste, dans le sens d'une théorie de développement bien précise. Hors de son cadre historique, le catalogue des droits fondamentaux n'est alors pas autre chose qu'un guide de recommandation interne personnelle de ce catalogue, à l'usage de la réalité africaine de nos jours, pour autant qu'une telle utilisation s'avère être possible.

c) Une autre interprétation détournée des droits fondamentaux peut apparaître lorsque ceux-ci servent de base à la libération du joug des puissances coloniales des Etats africains, et sont compris comme expression de l'authenticité et de la négritude. Cet aspect politico-juridique des droits fondamentaux aidera sûrement à l'actualisation de tels catalogues - sans parler du néo-colonialisme - mais il n'est cependant qu'une habile manœuvre de retour en arrière et ne sert avant tout que d'instrument de légitimation. Si l'on veut sur-évaluer la légitimation des Etats africains modernes, il ne faut pas sacrifier à l'interprétation le catalogue des droits fondamentaux au détriment des valeurs et des buts à atteindre. Il doit rester un acquis à l'Homme en tant que tel et à son droit, en tant que tel.

2. Les explications suivantes voudraient essayer de consolider les deux thèses:

a) Les droits fondamentaux, qu'ils fassent partie des *status negativus*, des *status socialis* ou des *status activus*, sont dans les sociétés africaines plus orientés vers les secteurs tertiaires et sociaux que ne le sont les droits fondamentaux en France, qui sont plus essentiellement tournés vers l'Etat.

Tandis qu'en Europe, un parallèle peut s'établir entre une Société nouvelle,

confrontée à un Etat ancien surtout au 18ème et 19ème siècles, on doit par contre en Afrique établir une comparaison entre une Société ancienne, opposée à un Etat nouveau. Comme en Afrique, la Société représente essentiellement la tradition et l'ancien régime, les droits fondamentaux sont toujours un agent en faveur de l'Etat moderne, alors qu'en Europe, ils étaient, en tant qu'agent de la Société moderne, un outil de destruction, changement et modernisation de l'Etat.

Il ne faut pas se leurrer sur le fait que ces orientations en matière sociale des droits fondamentaux en Afrique cachent aussi certains dangers, auxquels nous avons fait allusion à un autre endroit. En particulier, il est à noter une trop vive agression dans l'ordre traditionnel, liée à des problèmes insolubles pour un Etat moderne, qui se voit incapable d'agir à la place des organisations à responsabilité juridique et de mettre en place des structures publiques et administratives pour la dispersion des grandes familles, des groupements et des tribus.

b) Les droits fondamentaux publics, tels qu'ils ont été perçus dans les constitutions modernes des Etats d'Afrique ayant acquis leur indépendance, ne pouvaient se réaliser sous cette forme qu'avec des difficultés.

La raison à cela en est la tournure prise par l'Etat africain actuel, succédant à l'Etat colonial, qui s'est trouvé dans une situation ambivalente pour cautionner les droits fondamentaux et les droits de l'Homme. Cet Etat africain moderne se réfère d'ailleurs là-dessus à la période antérieure au colonialisme ou au modèle Westminster, pour présenter les déficiences des institutions centrales publiques d'une manière plus effective, qui rendent impossible ou difficile l'application des droits fondamentaux. L'application de la charte des Droits de l'Homme, ancrée dans la Constitution, intervient aussi en Afrique par le canal des instances judiciaires, indépendamment du fait qu'elles soient ou non autorisées à exercer ce contrôle des lois dans le cadre de leur constitution. Le pouvoir juridique dans beaucoup d'Etats africains ne présente pas encore la nécessité de la neutralité et de l'indépendance personnelle des tribunaux, même si de part et d'autre on trouve de telles expressions dans les lois et les constitutions. L'apparition de commissions judiciaires, quant à la nomination, la promotion, la destitution, ou la mise à la retraite des juges ne peut à elle seule influencer sur cette indépendance. Les notions de séparation du pouvoir et indépendance des juges sont étrangères à l'ensemble des esprits juridiques et de l'ordre africain, pour lesquels le pouvoir supérieur au sein de l'Etat est en même temps l'instance suprême judiciaire. A l'appui de ces deux thèses s'ajoutent la question de la bonne compréhension des juges africains et l'effectivité de structures d'implantation modernes des droits juridiques, en particulier des droits fondamentaux dans la pratique courante.

3. Pour la bonne règle, il faut préciser d'avance que je souhaiterais m'en tenir aux situations existantes au Libéria et en Ethiopie, telles qu'elles se sont présentées dans les décennies antérieures à la période d'indépendance en Afrique. Ceci, afin de vous faire voir que les deux thèses présentées avaient leur faire-valoir dans de tels Etats qui n'étaient pas sous un régime colonial ou moins n'avaient pas connu la même forme de colonialisme.

III. LES DROITS PRIMAIRES TIERCES DES DROITS FONDAMENTAUX EN AFRIQUE

1. La fonction anti-hiérarchique et égalitaire des droits fondamentaux s'est tout d'abord manifestée dans le contexte culturel africain, dans le sens qu'elle ne met pas seulement à nu la hiérarchie et l'élite de la Société africaine, mais tend au contraire à la détruire. Si aujourd'hui nous connaissons beaucoup plus qu'autrefois des peuples d'Afrique segmentaires ou acéphales, dans lesquels aucune hiérarchie publique n'existait, il subsistait cependant dans la Société des hiérarchies religieuses ou sociales au sein des familles, des ethnies et des tribus, qui ont eu une influence décisive sur le bon fonctionnement de la Société. Il suffit de se rappeler la position des frères et sœurs aînés vis-à-vis de leurs jeunes frères et sœurs, position particulière, hiérarchique, partagée avec de nombreuses cultures asiatiques. L'application inter-familiale des principes d'égalité aurait déjà dû avant exister, afin de combler cette lacune du code des droits et obligations au sein des membres d'une famille et, par là, aligner les droits des jeunes frères et sœurs sur ceux de leurs aînés.

En clair, cette tierce fonction publique des droits fondamentaux existe, si l'on parcourt les 12 volumes des décisions de la Cour Suprême du Libéria, de 1908 à 1954. Les droits fondamentaux ont été repris ici et cités comme moyens de défense aux procédés justificatifs traditionnels africains. La Cour Suprême a donc ainsi rejeté à plusieurs reprises l'absorption de poison comme moyen d'aveu, dans le sens d'un jugement divin, dans le cadre de la violation des droits fondamentaux de la Constitution. Naturellement, il n'y a aucune des prescriptions juridiques modernes qui ait légitimé de telles pratiques. C'est plutôt à la juridiction traditionnelle en matière de procédure pénale qu'a fait appel la juridiction moderne du Libéria. On soulèvera à ce propos une objection, s'agissant dans ce cas d'une orientation publique, et non d'une orientation à caractère social des droits fondamentaux si, au cours du procès, les moyens d'aveux en matière de procédure pénale, doivent aller à l'encontre des principes du droit fondamental.

En raison de l'impact social élevé qu'est la prise de poison comme moyen de preuve justificative, on peut à ce propos dire que cela n'est pas le fait d'une règle publique, mais plutôt d'une règle sociale traditionnelle qu'offre cette manœuvre

aux fins de trouver la vérité. Ceci se retrouve encore plus clairement dans des décisions faisant l'objet des conflits habeas corpus. Dans l'un de ces cas, il s'agissait d'un " natif " qui revendiquait son épouse auprès d'un " homme civilisé", laquelle, sans rupture préalable ni dissolution de son mariage, s'était introduite dans la vie commune avec un " homme civilisé ". Le recours au principe habeas-corpus n'a pas été rejeté en raison du fait que la plainte était à l'encontre d'un homme civilisé, mais parce qu'il n'existe aucune clause d'application du droit à l'encontre de quelqu'un qui, de son propre chef, veut se mettre sous la protection d'un autre. Cette lacune dans l'application des droits fondamentaux vis-à-vis de l'Etat (Libéria) peut s'expliquer par le fait que cette juridiction n'a pas de raison d'être, ne pouvant être jugée par des Tribunaux. La discussion des droits fondamentaux est beaucoup plus un concept de l'auto-modernisation de la Société, tangible et périphérique, là où les oppositions traditionnelles étaient à surmonter, comme dans le droit matrimonial ou le droit processif.

Un autre exemple de ce processus d'auto-modernisation de la Société pourrait être imputé à l'évolution de l'émancipation de la Femme en Afrique. Nombreuses sont les publications ou les recherches effectuées sur la condition de la femme dans le Tiers-Monde, et particulièrement en Afrique, jusqu'aux dispositions prises au Congrès de Clôture de la décennie internationale de la Femme à Nairobi en août 1985. Là aussi, il s'agissait beaucoup plus d'une propre mise en marche et processus d'auto-libération de la Femme, que d'une action planifiée par les différents Etats participants.

2. une importante innovation dans le processus de libération de la Société, est la participation de l'Etat avec le concours des Droits fondamentaux, dans le sens d'un processus de modernisation que l'Etat souhaite ardemment. A cela, on peut ajouter les campagnes d'alphabétisation, les révolutions culturelles, ou les zéméchas, les campagnes d'informations, les mesures prises pour la formation des adultes. Dans tous les cas, l'Etat se porte garant et contribue à la réalisation desdits droits fondamentaux des status positivus, lesquels garantissent à l'Africain une participation dans l'Etat et, par là-même, dans la Société. Le processus de libération et d'auto-développement de la Société retombe ici dans un processus de modernisation dirigé par l'Etat et pour ainsi dire un processus de modernisation dirigé par des tiers.

Plus l'Etat agit dans le sens de la promotion de la femme, de l'alphabétisation, plus il dérange les institutions traditionnelles de la Famille, des tribus, sans pouvoir asseoir à leur place, en tant que ligue responsable et protagoniste, une instance publique juridique. La liberté professionnelle, la concurrence entretenue dans un contexte libéral, le libre échange et la liberté d'association apportent à la nouvelle élite africaine une nouvelle approche et forme de pensée

à l'européenne, résultant aussi bien de leur origine que d'une nouvelle orientation idéologique inspirée de l'esprit européen. Les élites de fonctionnement dans le cadre d'un mécanisme du marché libéral, ne sont pas habilitées, ni même en position de prendre en mains les problèmes économiques, monétaires et de sécurité, et ne peuvent ni les contrôler ni même les résoudre. Ceci est d'autant plus compréhensible que leur objectif à atteindre est basé sur la Société.

Si bien qu'avec cet effet horizontal, elles dérangent les acquis de la société traditionnelle, desquels l'homme africain a toujours vécu, sans toutefois apporter de nouvelles structures. La suspension des droits fondamentaux, éléments qui dérangent et déstabilisent la société africaine, est la plupart du temps un pas décisif que franchit constamment la Dictature en Afrique, là où le fondement idéologique peut être tout à fait différent.

IV. DROITS FONDAMENTAUX COMME AGENT DE MODERNISATION

1. Avec ces deux thèses, on devait démontrer que l'application des droits fondamentaux et de la liberté en Afrique ne dévie pas seulement du fait que les droits vont essentiellement vers la société, détruisant les traditions, mais aussi du fait que l'Etat moderne, à l'opposé de la Société, n'est ni un facteur d'organisation constructive, ni de déroulement fonctionnel, exemples qui étaient et sont la condition de la réalisation des droits fondamentaux en Europe. En d'autres termes, il manque en Afrique l'indépendance des Tribunaux, dans le sens d'une délimitation efficace des forces agissantes. On se réfère bien sûr toujours, comme récemment en Ethiopie le cas s'est passé avec Girma Wolde Georgis, à l'adoption de commissions judiciaires, qui sont à mêmes de décider de la nomination, destitution ou promotion des juges, ceci indépendamment de la volonté de l'Exécutif, et qui garantissent la neutralité personnelle du juge. Certains auteurs reconnaissent que, sous l'Ancien régime, une magistrature neutre n'a pas existé et que l'indépendance neutre et personnelle du juge n'a pas été garantie. Par contre, ils prétendent que le nouveau droit constitutionnel indépendant en Ethiopie contenait de telles garanties en nombre suffisant, et que celles-ci étaient assurées. Ceci est mis en doute de bonne foi, tout d'abord la mise en place de telles commissions laisse à penser que le pouvoir exécutif a détenu toutes les possibilités d'action, même quand l'influence d'un parti unique ne le fait pas prendre en ligne de compte.

Il est connu que les partis uniques, dans les Etats africains à parti unique, sont un facteur essentiel de la réglementation, de l'uniformisation et de l'orientation et ceci est valable tout particulièrement pour la réglementation disciplinaire du pouvoir judiciaire. Cela peut être le cas des tribunaux populaires qui ont été

introduits, l'Ethiopie en ayant, au cours des dix dernières années, créé environ 25.000. Ces tribunaux de conciliation sont des tribunaux de coopératives, de production et de vente, dans les cercles administratifs citadins ou ruraux (Kebelles). Ces Kebelles disposent d'assemblées générales qui décident qui va occuper ces tribunaux de conciliation.

Il faut constater qu'il y a ici une indépendance relative envers l'Etat, même si le droit étatique règle la compétence et la procédure de vote. Il n'en va pas de même avec l'influence politique du parti. Mais quand même, ces tribunaux qui sont mi-étatiques, mi-privés, voire-même sociaux, montrent une répartition des pouvoirs étatiques, même dans un Etat à parti unique, centralisé africain. On peut imaginer que cette sorte de tribunaux représente une importance croissante dans le domaine de la protection des droits fondamentaux, car le rapport sur un nombre aussi élevé de tribunaux, de l'influence de l'Etat centralisé, reste assez difficile envers ces tribunaux qui utilisent le droit traditionnel plutôt que le droit écrit.

Au Libéria, nous pouvons, en observant la jurisprudence de la Cour Suprême, constater de tels développements, même si le tribunal national se trouvait du début déjà en position nettement plus avantageuse.

D'un côté, il ne fallait se reporter à aucun tribunal international mixte, d'un autre côté, se reporter au droit national conforme à la Constitution, laquelle n'était pas alignée sur un droit de l'Homme vaguement universel. Mais, dans la juridiction de la Cour Suprême du Libéria, il ressort très clairement que la garantie des droits constitutionnels et des Droits de l'Homme et du Citoyen, comme instrument de l'Etat moderne, a été instaurée contre les puissances sociales traditionnelles africano-libériennes des tribus et de l'arrière-pays. La situation conflictuelle se rencontre clairement dans le droit processif, où, héritée de la tradition libérienne, la preuve par l'empoisonnement, par les témoins, et les accusés (Sassy-wood, wager and gaming) était d'usage. Dans sa décision du 15 janvier 1935, *Possum v. PARDEE*, la Cour Suprême du Libéria a déclaré pour non-recevables les moyens de preuves du droit traditionnel, en raison de la violation des droits constitutionnels et par-là des Droits de l'Homme, par manque de preuves et non-respect de la liberté de chaque prévenu dans toute forme d'inculpation. Le schéma directeur de cette disposition mentionne : "... The administration of sassy-wood is equivalent to a trial by ordeal and violates The constitutional provision that : " No person... shall be compelled to furnish or give evidence against himself ". The administration of sassy-wood is also equivalent to the obsolete trial by wager, to a bet or contract upon a contingency by which one may lose but cannot gain. All wagering and gaming contracts are illegal ".

Cet axe de portée des garantie des Droits de l'Homme atteint son point

culminant dans un programme à vocation civilisatrice de l'Etat moderne libérien (américano-libérien) par rapport à un Etat à l'arrière-plan (africano-libérien). Il apparaît dans la résolution du 15 avril 1919 : Ballah Karmo dad Worhn-Beh vs. John L. Morris (Secretary of the Interior and Major John H. Anderson, Officer Commanding the Liberian Frontier Force) : Our membership in the family of nations imposes on the Government the duty of protecting the rights of citizens and aliens, and of promoting tranquility in the hinterland... and impose on us the duty of extending our laws and policy over the hinterland tribes and of bringing the inhabitants under the influence of civilization " .

Dans cette résolution, il apparaît clairement que la compréhension des droits fondamentaux dans la jurisprudence du Libéria, au cours des premières décennies de ce siècle, était purement rationaliste, dans le sens d'une étatisation euro-centrique, contre une tradition afro-centrique.

Comme il était aussi justement nécessaire dans le cas du jugement de droit divin archaïque d'un processus de changement et de modernisation, la compréhension des droits fondamentaux n'en est cependant pas moins différente de celle des droits fondamentaux au sens d'une garantie statu-quo, tels que ceux-ci s'entendent en Europe et aux Etats-Unis. La compréhension du droit fondamental en Afrique, est par un certain côté, plus moderne qu'en Europe ou aux Etats-Unis. La question est de savoir, si les Etats souverains, nés après les années 60, en Afrique, pouvaient, imperturbables et sans changement, continuer dans la voie d'une modernisation progressive et d'une désafricanisation.

un conflit devait bientôt voir le jour concernant la nouvelle politique touchant la négritude et l'authenticité. Ce procès est encore d'actualité et s'est interféré au sein des Etats d'Afrique socialistes, dans une troisième phase, dans le cadre d'un procès de modernisation socialiste.

RESUME

Si l'on veut interpréter clairement les violations des Droits de l'Homme en Afrique, on ne doit pas perdre de vue que les garanties d'application des Droits de l'Homme dans les constitutions en Afrique sont confrontées à trois conditions difficiles : Les droits de l'Homme en tant que droits fondamentaux tournés vers l'Etat, doivent lui faire céder le pas au profit d'une Société moderne fonctionnant par elle-même. Ceci est difficilement réalisable en Afrique, car, dans la société traditionnelle, une réforme s'impose dans de nombreux domaines et celle-ci est commandée par un appareil étatique qui fonctionne parfaitement. De plus, comme barrière à l'implantation des Droits de l'Homme en Afrique, il faut dire que ceux-ci sont toujours conçus pour les esprits euro-centriques et ne sont guère compatibles avec la situation actuelle qui prévaut en

Afrique. Enfin, les droits de l'Homme, dans le cadre du programme de modernisation et d'information de la Société africaine, ont rempli une fonction qui est en opposition avec tant de requêtes formulées et poursuivies dans le cadre de la politique africaine comme programme d'authenticité et de l'africanisation.

A côté de ces trois principales faiblesses, il reste le problème de l'introduction des garanties des Droits de l'Homme, grâce à des tribunaux indépendants, ou de leur protection par des institutions de tribunaux d'exception pour les Droits de l'Homme. Qu'il existe à ce jour une charte inter-africaine des Droits de l'Homme, sans toutefois que la protection des Droits de l'Homme internationaux soit pleinement garantie dans les Etats africains, est un symptôme de la problématique actuelle du Tiers-Monde en matière de droits politiques et de technologie, où, très souvent, l'on place la charrue avant les bœufs.



RAPPORT DE SYNTHÈSE

Jean-Marc KALFLECHE *

La tâche qui m'échoit est redoutable parce que nos débats ont été très riches et parce qu'ils ont exprimé, au-delà des résultats d'une recherche académique, une soif vitale de retour aux sources : la légitimité, la loi fondamentale, la Constitution, la démocratie, voilà des mots que l'on peut accommoder à toutes les sauces, mais sans que les peuples s'y trompent. Ils ressentent très confusément, mais très profondément, s'il y a adéquation sur l'essentiel, entre la nature et la démarche du pouvoir, d'une part, leurs aspirations nationales ou communautaires, d'autre part. Ce pouvoir, il peut procéder, comme au Maroc, de l'adhésion populaire à une loi fondamentale multiséculaire qui tire sa puissance d'aimantation de l'Histoire, de la Religion et de l'antique Bey'a. Ici, la notion de légitimité est si fortement ressentie que, même de droit, elle transcende le Droit : elle s'applique sans conteste. Elle a également fondé, sur ce continent, le pouvoir de toute une génération de créateurs d'Etat mais déjà, la chute de plusieurs d'entre eux nous avait averti que leur légitimité n'était durable que dans la mesure où elle servait à fonder des institutions démocratiques, où elle était reconnue comme telle par toutes les composantes de la nation en gestation, où elle était synonyme de progrès par rapport à l'Etat antérieur. Aujourd'hui, les "historiques" de la première génération se comptent sur les doigts d'une seule main et leurs dauphins désignés quand ils sont arrivés au pouvoir, ont la tâche très difficile, car, technocrates à l'origine quand ils sont civils, ou, plus petits communs dénominateurs de juntes militaires quand ils sont officiers, ils doivent découvrir qu'un Etat ne se conduit pas au tableau noir et que la politique, là où le destin les a placés, est la plus difficile des sciences, en même temps que celle qui commande l'utilisation heureuse de toutes les autres. Une chose apparaît réconfortante, encore qu'on ne soit pas assuré qu'elle dure, si l'on songe au doublement de la population africaine dans les deux décennies à venir et à l'accroissement proportionnel des difficultés, c'est que la plupart des pouvoirs militaires n'ont pas envisagé de durer sous leur forme prétorienne : tous ont voulu ou prétendu se civiliser ; le Nigéria nous en fournit l'exemple le plus frappant où l'armée veut apparaître, à tort ou à raison, comme un Sisyphé s'acharnant à installer la démocratie au sommet de la montagne. Y arrivera-t-elle ? Peut-être un autre colloque serait-il utile pour débattre de la viabilité de la démocratie selon la taille des Etats. En tout cas, la donnée

* Directeur-Fondateur de la revue Géopolitique Africaine (FRANCE)

spatiale se révèle tout à fait essentielle quand on raisonne sur les Institutions, sur leur histoire et sur leur devenir.

LES RACINES DE LA DEMOCRATIE

Cependant, cet élément de réconfort (l'effort constant de "civilisation" des historiens) nous paraît bien précaire. En effet, tous les débats ont porté en somme sur l'institutionnalisation de la vie démocratique en Afrique, mais la plupart d'entre vous ont dénoncé sa fragilité, voire son inexistence. Or, désormais, nous savons tous que la démocratie, si l'on envisage la question sous l'angle crucial du développement, ne sera pas le fruit de la croissance, mais l'inverse, dans une époque où l'analphabète, "transistorisé" et assailli d'informations, exige lui-même de participer à un niveau quelconque aux décisions qui engagent son sort et celui des siens. Nous savons que la pénurie de ressources réintroduit, au plus haut niveau de la Banque mondiale par exemple, des débats que l'on croyait dépassés : sur l'opportunité d'investissement hyper-capitalistique dans des sociétés qui risquent de s'en trouver plus dépendantes, sur la mobilisation de la force de travail pour rétablir l'équilibre et pour "élargir" des marchés nationaux dont on se plaint toujours qu'ils soient trop "petits" (malgré le gonflement des populations), enfin sur l'impossibilité de planifier quoi que ce soit de durable sans la participation des communautés de base, qu'il s'agisse d'agriculture, de reforestation, d'éducation, de santé, d'infrastructures, etc.

Mobiliser la force de travail en dehors d'un processus de concertation démocratique ? Aucun pouvoir en Afrique n'a, grâce à Dieu, les moyens de coercition nécessaires pour le faire à une échelle suffisante. Organiser une consultation permanente et essentielle des communautés de base sans ces institutions que l'on appelle les collectivités locales ? Cela me semble une gageure dangereuse, dans la mesure où l'illusion de la démocratie ne se répandra qu'au rythme des projets soutenus au "sommet" et dans des conditions telles, qu'elle n'assurera pas forcément leur durabilité. Les communautés de base sont les racines de l'arbre, partout démocratiquement organisables pourvu qu'on le veuille; ce ne sont pas des fleurs qui pourraient n'apparaître qu'à Pâques ou à la Trinité. Le problème des institutions de base de la démocratie, celui des collectivités locales, n'a pas été souvent évoqué ici. Je le regrette parce que le Maroc est engagé, depuis plus de dix ans, dans une expérience prometteuse à ce niveau, et que j'ai pu en mesurer les résultats, une petite partie des résultats. Sans doute est-ce par pudeur que nos hôtes n'ont pas abordé ce problème ou parce qu'ils craignaient qu'il soit "hors sujet". On peut penser, au contraire, qu'il est au centre : pour reprendre l'image de l'arbre, les fleurs au sommet - en l'occurrence le Parlement, les partis, etc - se conçoivent mal sans racines ou

radicelles vivantes - les communes, les départements, les provinces, les régions, etc. Je sais bien que notre démarche intellectuelle nous porte à considérer que de l'instauration de la liberté au "sommet" dépend la liberté à la base. Admettons que cela n'est pas évident et, par exemple, que les droits des communes, des provinces, etc... ont précédé, en Europe, l'instauration des démocraties nationales.

Aussi, pour lutter contre le processus de marginalisation qui menace un grand nombre de pays d'Afrique, il nous semble de première urgence de faire admettre ce double postulat : il n'y aura pas de développement sans mobilisation des masses au sein des collectivités locales au moins, et cette mobilisation est inconcevable sans possibilité de libre choix et de libre refus à ce niveau. Les Africains, comme tous les autres hommes en vérité, ne se mobilisent vraiment que pour des réalisations qu'ils peuvent voir et toucher dans leur environnement immédiat ; les Etats-Unis d'Amérique ne sont sans doute pas un modèle, mais il est frappant de constater à quel point la démocratie "locale" y mobilise davantage la masse des citoyens que les grands débats nationaux.

DES CONSTITUTIONS DE CIRCONSTANCE

On a répété ici qu'une Constitution était le reflet d'un contrat social. Oui, mais notre ami Dilami, dans son exposé introductif, a souligné que ledit contrat était moins soumis à bouleversement dans les pays à évolution lente que dans les pays en voie de développement, à la fois sujets et objets de ce qu'un essayiste français, Daniel Halevy, appelait "l'accélération de l'Histoire". Cette différence peut être contestée. Dans l'hémisphère Nord, la stagnation ou le recul démographique, l'illusion ou la réalité de l'avènement d'une économie "tertiaire" peuvent substantiellement modifier les termes du contrat à l'Ouest, quand, à l'Est, on ne voit pas encore très bien où mènera "la perestroïka". Cependant, si l'on accepte le postulat du Pr Dilami, il est vrai que les Constitutions des années 60 en Afrique ne reflétaient le contrat social que d'une manière tout à fait éphémère : seule comptait, au moment de la proclamation de la plupart de ces textes, la fierté d'être un Etat souverain se haussant au niveau de l'ancienne puissance de tutelle et, pour bien marquer cette exigence d'égalité, s'y haussant de la façon la plus mimétique possible. Il s'agissait de Constitutions "programmatoires", ce qui était tout à fait compréhensible puisque la plupart des promoteurs africains de l'Indépendance la concevaient (les autres, au Nord, se lavaient les mains du futur du continent) comme une accélération de ce processus de promotion de l'humanité colonisée qui avait commencé après 1945, après le bouleversement du rapport de forces qu'avait entraîné, dans le monde, la seconde guerre mondiale. En fait, dans un premier temps, on n'a vu que très peu de stratégies de rupture. N'Krumah inscrit toute son action dans une

contestation radicale des conséquences du pacte de Berlin, mais il change peu de chose au Ghana ; Nasser rompt avec les Occidentaux à cause d'Israël, mais il multiplie d'une manière époustouflante la classe des Effendis, fondement depuis des lustres de l'ordre social égyptien, au dépens des Fellahs ; Bebé Bella rompt davantage avec le passé, mais il y a très vite caporalisation du processus d'autogestion socialiste ; finalement, seul Nyerere tentera de bâtir quelque chose d'original, à partir d'un modèle de développement communautaire hétérodoxe.

Le problème, à propos des grands réformateurs, est de se demander s'ils n'ont pas présumé de la profondeur du désir de changement de leurs peuples, du sens et du rythme de ce changement. Mais, de toute façon, il faut bien se rappeler que presque toutes les Constitutions mimétiques du départ avaient été adoptées sous l'empire de la force majeure : il fallait occuper très vite l'espace libre laissé au "sommet"; faire face à l'élargissement considérable du nombre de partenaires internationaux, se méfier d'une aggravation des tendances centrifuges, tout cela avec fort peu de cadres, pas assez, en tout cas, pour concevoir une organisation solide de la démocratie à la base (les collectivités locales) et l'on notera, avec stupeur, que c'est un aspect des choses que les vieilles démocraties du Nord n'auront pas du tout envisagé de proposer dans leurs programmes de coopération, peut-être parce qu'elles n'imaginaient pas que les peuples africains, à l'image de leurs propres peuples, puissent d'abord être intéressés par la gestion de leurs propres affaires et, de proche en proche, par une démocratisation véritable de leurs systèmes politiques.

BOULEVERSEMENT CULTUREL, BOULEVERSEMENT DU CONTRAT SOCIAL

Le résultat a été une hypertrophie des pouvoirs centraux dès le départ et une hypertrophie plus ou moins consciemment favorisée par toute une école de spécialistes du développement qui ne voyait de salut que dans des modèles de planification rigide et d'encadrement bureaucratique des masses. A posteriori (reconnaissons que c'est plus facile), nous voyons donc deux grands malentendus à l'origine de la construction des Etats africains :

Le premier est d'ordre culturel : ni les décideurs du Nord ni, probablement, la plupart des fondateurs d'Etat n'ont perçu que, grâce à eux pour une large part, une véritable "révolution culturelle" s'était déclenchée qui est probablement sans égale dans l'histoire du monde, du moins dans un laps de temps aussi court. Culturellement, l'Afrique de la fin des années 80 n'a plus grand chose à voir avec celle des années 60 et il est légitime de se demander si ce facteur ne bouleverse pas, en lui-même, le contrat social, ce qui amène forcément à réfléchir sur une adaptation des institutions adoptées au cours de la première période ; le fait même qu'il y ait "chômage des diplômés" dans des pays où ils sont

nécessaires à tous les niveaux, incline par exemple à penser qu'une décentralisation et, au delà, une décentralisation du pouvoir politique et économique s'impose.

Le second malentendu concerne la capacité d'initiative de l'homme africain. Au départ, malgré l'histoire coloniale et anti-coloniale, on a voulu la supposer nulle. D'où l'intervention massive des jeunes Etats sur le plan socio-économique, encore qu'on ait pu légitimement se demander où ils s'étaient procuré les moyens humains d'une bonne administration, puisque l'électrocardiogramme de la société civile était réputé parfaitement plat. Le résultat c'est, depuis des années, cette réaction positive de l'organisme que représente le développement de l'économie dite parallèle ou informelle, et, d'autre part, cancer auquel on n'a pas encore trouvé de remède, la constitution en fiefs féodaux autonomes de secteurs appartenant théoriquement à l'Etat : dans certaines limites, on peut se demander si, au contraire, si l'Etat ne leur appartient pas.

L'APPARTENANCE NATIONALE : UN FAIT ACQUIS MAIS FRAGILE

Les conséquences de ce double malentendu ont été largement dénoncées ici. Cinq points méritent cependant d'être fortement soulignés :

1. On trouve le premier dans l'exposé introductif du Pr. Dilami : "La notion d'appartenance nationale est devenue un fait acquis". J'accepte complètement cette affirmation. Son évidence est particulièrement sensible quand on dialogue avec des mouvements de rébellion que l'on ne manque pas de qualifier de "séparatistes" alors qu'il n'en est rien, tel celui de John Garang au Sud-Soudan, telle l'Unita de Jonas Savimbi, tels les restes du Frolinat rassemblés au tour de Goukouni Oueddeï ou Ascheikh Ibn Omar. Je ferai pourtant une réserve en ce qui concerne l'Erythrée et le Mouvement d'irrédentisme somali dans la mesure où il s'agit, dans ce dernier cas, d'un peuple colonisé, par traités avec les anciennes puissances européennes coloniales (les Somalis) ou d'une province (l'Erythrée) qui n'avait jamais appartenu historiquement à l'Ethiopie avant que celle-ci ne reçoive un mandant provisoire de la part des Nations-Unies.

J'insisterai surtout sur le fait que toutes les grandes tentatives de séparatisme se sont heurtées à la volonté des superpuissances qui ont appuyé sur ce plan les Nations-Unies et l'OUA : les Etats-Unis au Zaïre; l'URSS et, en arrière-plan, l'Angleterre et les Etats-Unis au Nigeria; les Etats-Unis d'abord, puis l'URSS en Ethiopie. Cependant, il faut prendre garde que les rapports de force dans le monde peuvent évoluer d'une manière tout à fait surprenante dans les décennies à venir et que le refus d'intervention des superpuissances, s'il se confirmait, pourrait réveiller les tentations centrifuges ou hégémoniques anciennes. La réalité que Dilami montre du doigt ne subsistera sans problème

qu'à une condition : que les Etats centraux prennent le plus grand soin, par leurs lois, par leurs actions, de démontrer l'inanité du séparatisme. Paradoxalement, c'est en Casamance, dans l'Etat le moins morcelé au plan ethnique et linguistique d'Afrique noire, que l'on a vu un mouvement indépendantiste acquérir de l'influence ces dernières années : l'absence de véritable décentralisation en était largement la cause.

2. Comme le faisait remarquer Sidi Mohammed Touré, "chaque Constitution renferme une part de spécificité" qui correspond à un pays particulier, à son Histoire, à sa géographie humaine. La conscience de l'accélération de l'histoire nous entraîne à conclure qu'on ne pourra plus gouverner l'Afrique dans les années 90 comme on le faisait dans les années 60, mais cette idée doit être immédiatement tempérée par le fait que les générations encore aux commandes et dont il serait ingrat ou naïf de penser qu'elles ont globalement démérité, ont émergé à une époque où l'idée de l'Etat national et, a fortiori, de sa Constitution, n'était que très faiblement ou confusément perçue par une grande partie des masses africaines. L'accélération de l'histoire est plus perceptible à un enseignant qui suit pas à pas l'évolution des générations montantes qu'à un dirigeant politique englué dans la complexité des problèmes quotidiens et le processus de décisions immédiates. Il me semble qu'à ce niveau, notre discipline nous donne une sorte de pouvoir ou, même, de devoir de synthèse, susceptible d'éviter ces périodes de rupture dont on reconnaît généralement, a posteriori, qu'elles étaient évitables et que leur bénéfice n'a pas été très considérable au regard de la valeur des éléments sacrifiés et du temps perdu. De toute façon, partout les classes politiques montantes vont devoir réfléchir à une approche d'un approfondissement de la démocratie à partir des acquis, qu'ils soient ou non négatifs, des générations précédentes. Partout, ils vont devoir le faire en redoutant que la suite ne soit pas pire. Ce pourquoi une étude attentive des tendances existant au sein de chaque parti unique en place ne nous semble pas du tout superfétatoire.

MISSION ET DEVOIRS DES CONSTITUTIONNALISTES

3. Une remarque de Mohamed Berdouzi a complété celle de Sidi Mahamed Touré. "Le développement de la démocratie, a-t-il dit, n'est pas linéaire. "C'est peut-être une évidence mais elle mérite d'être rappelée très fortement. D'une part, à ceux des Africains qui sont poussés au découragement ; d'autre part, à ceux des Occidentaux qui, oubliant allègrement leur propre histoire, concluent abusivement à l'impossibilité absolue de la démocratie en Afrique, du moins telle qu'ils conçoivent la démocratie, ou, au contraire, à la possibilité de la décréter sans considération du contrat social qu'elle présuppose ; enfin, aux utopistes qui souhaitent brûler les étapes en allant très au-delà de ce que

souhaite une société civile qui accepte plus facilement la bride que la cravache et les éperons. C'est pourquoi je regrette un peu le climat de dérision qui a parfois entouré nos débats. La dérision présuppose que l'on ait oublié ce que le Pr. Berdouzi a dit, après avoir dénoncé justement un "unanimité extensif ou répressif" qui prête très souvent à rire ou à pleurer : "Il reste quand même à construire une plate-forme unanime autour de la démocratie".

4. Il est bien vrai, comme on l'a fait remarquer, que les Constitutions africaines apparaissent très généralement comme résultat d'un croisement étrange entre les institutions de la Vème République française et celles de l'Union soviétique. C'est vrai aussi dans les pays anglophones où le système de Westminster n'a pas survécu, sauf à l'île Maurice, l'exception qui confirme la règle. Dans le cadre de nos débats, il me semble cependant dangereux de mettre toutes les expériences de parti unique dans le même sac. Toutes ont certainement abouti, c'était leur logique interne, à un "unanimité coercitif", mais ni le degré de coercition ni les résultats d'un unanimité quelque peu forcé n'ont été partout les mêmes. Il faut prendre garde que cette question de degré, peut-être intellectuellement contestable, a une importance décisive aux yeux des populations concernées. Pour ne parler que du passé, on ne peut pas mettre dans le même sac un Ould Daddah et un Sékou Touré, un Bourguiba et un Boumediène ou, même, un Tombalbaye et un Bokassa. L'opinion et le bon sens l'admettraient mal.

CONSTITUTIONNALISEZ LES DIFFERENCES

D'autre part, il faut admettre que les expériences de parti unique ont été plus ou moins dangereuses selon qu'elles engageaient ou non le futur. Quand le parti unique s'est voulu principalement l'instrument d'une unité nationale à bâtir, comme s'était presque toujours le cas dans les années 60, on peut considérer que son rôle a été effectivement nécessaire pendant une période donnée, si l'on pense, comme Dilami, que les unités nationales sont désormais acquises. Mais il n'est pas évident dans tous les cas qu'elles le soient. Les tentatives séparatistes appartiennent vraisemblablement au passé, encore qu'on ne puisse jurer de rien si l'on considère l'histoire très contemporaine de l'Europe. Mais le système des loyautés primaires n'a pas perdu l'essentiel de sa force au niveau des choix électoraux et c'est si vrai que presque tous les essais de démocratie pluraliste prennent la précaution de combattre ce phénomène : on exige de chaque parti, qu'il soit pluri-ethnique ou pluri-régional, voire pluri-religieux, c'est-à-dire laïc. C'est ici que l'on peut se demander si, au lieu de nier obstinément les différences comme on l'a fait à une époque où c'était sans doute nécessaire, il n'y aurait pas lieu de les laisser s'exprimer raisonnablement par le jeu de la démocratie locale et par l'existence d'une Chambre haute représentative des

régions, comme dans toutes les démocraties occidentales.

Niez la réalité, elle rentre par la fenêtre : tout le monde voit, derrière l'unanimité établie par les partis uniques, la main d'un groupe principal et, même si cela n'est pas vrai ou aussi vrai que la vox populi le prétend, le plus grand nombre en reste convaincu et c'est, politiquement, l'essentiel. L'Histoire a voulu que le centralisme parisien, l'esprit jacobin, sorte vainqueur de la Révolution de 89 : le droit public Français en est resté marqué qui a toujours considéré que le rapport entre "le centre" (Paris) et "la périphérie" (les départements) relevait, en somme, du droit administratif, une discipline mineure. Mais, notons - et les socialistes français ne me démentiront pas, qui sont devenus implicitement girondins - que le jacobinisme en France menace encore l'unité de la nation par les réactions qu'il provoque, et qu'en tout cas, il place une France trop tard décentralisée ou déconcentrée en position d'infériorité par rapport à ses futurs partenaires de la CEE.

Le régionalisme qui est sans doute destiné à remplacer ce qu'on a appelé le tribalisme, tant le brassage des populations est énorme dans le nouveau paysage urbain, n'est ce traitement pas une tare en soi. Il peut devenir une richesse s'il s'exprime à visage découvert, maintenant que l'appartenance nationale se présente comme un fait acquis. Ce n'est que dans les partis uniques qui se sont voulus en même temps "d'avant-garde" qu'il se révèle particulièrement difficile à "civiliser" : se suffisant en permanence d'une autojustification au nom des principes, les hommes de "l'avant-garde" ne peuvent avoir confiance que dans les ressorts de loyauté primaire pour peupler d'éléments sûrs leur parti, leur administration, leur armée et, surtout, les forteresses essentielles du capitalisme d'Etat, baptisées "stratégiques" pour la bonne cause.

LA RESPONSABILITE DES "ELITES"

5. Pour revenir à l'idée de Berdouzi sur l'inexistence d'une plate-forme unanimiste autour de la démocratie, il faut bien admettre deux choses : d'une part que le système de parti unique n'est pas rejeté partout avec la même rigueur (parce que la pratique du Parti n'est pas partout aussi monolithique), et, d'autre part, que deux expériences seulement de multipartisme se sont révélées jusqu'ici à peu près convaincantes le Maroc étant un cas à part puisque l'existence de l'institution monarchique y rend inutile un monopartisme à vocation unitaire. Ces deux exceptions multipartistes réussies sont celles de l'île Maurice et du Botswana, mais, on en conviendra, ces deux pays sont assez marginaux par rapport au reste du continent. Pourquoi tant d'échecs ailleurs, le cas du Sénégal restant pour l'heure en suspens, encore que les récents événements semblent avoir révélé qu'il ya, dans ce pays, et pour des raisons historiques aisément identifiables, un attachement populaire profond au pluralisme ?

Peut-être que les esprits n'étaient pas encore suffisamment préparés par trois décennies d'indépendance, mais peut-être aussi parce que les nouvelles élites ont conçu la politique comme l'un des beaux-arts, sans se soucier d'une adéquation suffisante entre leurs idées et les aspirations des masses, entre leurs schémas et la complexité du réel : l'incroyable fragmentation des oppositions tend souvent, en elle-même, à le démontrer. Et il y a une autre hypothèse qui nous semble de plus en plus fondée et qui évoque implicitement l'exposé introductif de Dilami, c'est que les nouvelles élites, celles qui sont sorties du moule universitaire, regardent avec un peu trop de morgue les élites traditionnelles et créent, inconsciemment, sans doute, une sorte de corporatisme progressiste qui accentue l'attitude conservatrice des autres.

Vous me permettez de revenir plus tard sur ce problème à propos de l'habitude qu'on a prise et qui est, à mon avis, dépassée, de n'envisager que la personne du président dans la plupart des systèmes politiques africains en place. Tout ce que je veux dire, pour l'instant, est qu'il faut trouver, cas par cas, une praxis du pluralisme comme source de légitimité, d'efficacité et de stabilité; (ce que le Sénégal est en train d'essayer dans les difficultés que nous connaissons), c'est-à-dire dépasser la critique du Parti unique, même s'il est largement démontré que le revers de l'unanimité s'appelle partout apathie, démobilisation, déresponsabilisation, schizophrénie, mal développement et, on le voit partout aujourd'hui, risque de mise sous tutelle.

Tout cela est vrai, comme il est bien vrai, ainsi que l'a souligné l'un de nos amis zairois, qu'aucun dirigeant africain ne peut plus se contenter de "gérer le passé", fut-il glorieux. Mais il me semble également clair que la dénonciation de ces évidences ne peut pas conduire à elle seule le pouvoir en place à évoluer et des masses circonspectes à se mobiliser : il faut des propositions et une conduite - une conduite surtout, semble-t-il - qui apparaissent réalistes et porteuses d' "alternative". Sans cet effort, on risque perpétuellement d'encourager des formes de "rétro-raisonnement", comme dit Dilami, et d'aboutir à encourager un nihilisme d'autant plus dangereux que tout, actuellement, il faut bien l'admettre, le favorise en Afrique. L'ensemble de la production littéraire, romanesque du continent est très significative à cet égard.

PRESIDENTIALISME ET "NOUVELLES CLASSES"

On a évoqué les conditions de "force majeure" et de "légitimité historique" dans lesquelles était née la première génération des partis uniques. Une seconde a souvent prolongé la première après quelques années de régime militaire: le ou les chefs putschistes tentaient de civiliser le pouvoir et, en même temps, dans la plupart des cas, de faire contre-poids à l'institution militaire par la création d'un nouveau parti. Il m'a semblé plus intéressant de revenir, dans le

cadre de ce débat, sur les problèmes qu'a dû affronter une seconde génération de présidents, arrivés constitutionnellement au pouvoir selon le processus normal défini par leurs prédécesseurs.

Qu'il s'agisse de M. Abdou Diouf au Sénégal, de M. Paul Biya au Cameroun ou du colonel Chadli Ben Jedid en Algérie, on voit qu'ils ont été immédiatement crédités par leurs opinions publiques d'une considérable bonne volonté de changement et de libéralisation ; que, dans un second temps, la même opinion s'est inquiétée de constater que le parti de la continuité l'emportait malgré la chute de quelques têtes; que, dans un troisième temps, enfin, on n'a plus fait, à tort ou à raison, peu importe ici, grande différence entre les anciens et les nouveaux "barons".

C'est que si ces nouveaux présidents apparaissent légitimes au gros de leurs peuples, rassurés, voire émerveillés par une transition sans heurts, cette légitimité apparaissait d'autant moins contraignante aux hommes-clef des superstructures et du capitalisme d'Etat que ses bénéficiaires n'étaient pas des animaux politiques capables d'électrifier les masses. On ne peut pas encore tirer de conclusions définitives des trois expériences que nous venons de citer, sinon que plus l'on s'éloigne du début des années 60, moins la fameuse thèse de l'"Etat patrimonial" tient debout. L'analyse de Djilas sur la formation d'une "nouvelle classe bureaucratique" à l'abri du parti unique et, éventuellement, de son chef charismatique, nous paraît, déjà, rendre beaucoup mieux compte de la situation politique actuelle en Afrique que des théories para-ethnologiques qui puisent leurs références dans un passé précolonial. Je ne veux pas dire que la tentation patrimoniale n'a pas existé et ne s'exerce pas aujourd'hui encore, mais insister sur le fait qu'elle s'est souvent fondée sur une analyse trop caricaturale des faits, et, surtout, qu'elle donne une vision abusivement statique de réalité africaine, chaque opposant (la situation actuelle dans les régimes qui se réclament "révolutionnaire", est suffisamment éclairante à cet égard) pouvant être accusé à son tour d'ambitions patrimoniales, lignagères, claniques, tribales, ethniques, régionalistes, etc.

En revanche, une application de la grille d'analyse de Djilas en Afrique permet d'identifier beaucoup plus clairement des systèmes, là où on ne veut voir que des Présidents et le cercle étroit de leurs parents ; il permet d'identifier les inconvénients spécifiques que présentent les régimes de partis uniques dans des Etats tendant à la modernité et, par conséquent, à la complexité : il y a interpénétration entre le Parti et la "nouvelle classe" et d'autant plus forte, que la pointe visible de l'iceberg, le chef, le président, celui qui vient après le détenteur d'une "légitimité historique", a été choisi lui-même au sein de la nouvelle classe ; enfin Djilas, en discernant les nouvelles composantes de la nouvelle classe, nous démontre qu'on n'évacue pas aisément le débat, suggéré

par le professeur Berdouzi sur les contradictions internes de partis uniques (Raymond Aron contestait à leur propos que l'on puisse parler de tendances ; il parlait de partis dans le Parti). En effet, on peut discerner comme Berdouzi - pardon si je m'éloigne abusivement de son propos - une nouvelle classe purement parasitaire, spécialisée dans la gestion ou la manipulation de ce qui reste du Parti et de ses organisations de masse : cette partie de la nouvelle classe s'accroche désespérément au statu quo ; et, d'autre part, une nouvelle classe technicienne qui tend à produire massivement "l'énergie des contradictions sociales", parce qu'il faut s'adapter à l'économie internationale et parce que, plus mélangée à la société civile, elle est plus sensible à ses humeurs ou à ses besoins de justice et d'efficacité.

LES "CADRES" ET LA SOCIÉTÉ CIVILE

Pendant les quinze à vingt premières années des indépendances africaines, le débat essentiel a été entre les militants, d'une part, ceux qui, à plus ou moins à juste titre, se prévalaient de leur rôle dans l'émancipation de la nation et les "cadres", d'autre part, ceux que l'on avait universitairement préparé à la gestion d'un Etat moderne. Le processus de renouvellement des générations aidant, le débat dans les années 90 risque d'être de plus en plus entre les technocrates et le peuple dans toutes ses composantes, avec cet inconvénient majeur que le règne du Parti unique aura très mal préparé les technocrates à la planification politique des décisions ou qu'ils auront été dégoûtés de s'y préparer. C'est dans ces termes, nous semble-t-il, que se pose aujourd'hui le débat sur les Institutions.

Il est peu probable, sauf exception heureuse, que les partis uniques, de plus en plus reflète de la "nouvelle classe", se réforment en rétablissant la démocratie interne en leur sein, si on ne leur suscite aucune concurrence. Il est, à l'inverse, infiniment probable que le passage du monopartisme au multipartisme se fera d'autant mieux qu'il aura été impulsé par un président détenteur d'une certaine légitimité personnelle (le cas de Senghor au Sénégal est assez probant à cet égard). Mais, par ailleurs, il est peu probable que l'instauration de multipartisme au "sommet" permette réellement de mobiliser le peuple dans ses profondeurs au service du développement, s'il n'y a pas également concurrence à la base, au sein des collectivités locales : cette fonction mobilisatrice des institutions de base peut paraître moins importante dans "les sociétés à évolutions lente", encore que nous ne le pensions pas du tout, elle est capitale pour les sociétés avides de développement, qu'il s'agisse de pure et simple survie ou de promotion.

Aucun planificateur sérieux ne pense aujourd'hui le contraire, pas même M. Gorbatchev, pas même M. Teng Tsiao Ping : dans les communautés de base au moins, le choix doit être complètement libre et, contrairement à une idée reçue

qui nous mène tout droit aux taux d'abstention américain, il est permis de penser que l'élection du Président de la République au suffrage indirect par des élus locaux valablement choisis au suffrage direct est certainement plus sage que l'élection au suffrage universel d'un "sommets" dont l'effort permanent sera de modeler les pouvoirs locaux à son image.

GARDEZ LES PORTES OUVERTES

Pour conclure, je crois que, face à la complexité de plus en plus forte des Etats modernes et du système de relations internationales dans lesquelles ils s'insèrent, le problème de l'Afrique est d'accepter ses contradictions et, si j'ose dire, de les légaliser. Qu'elle se garde le maximum de portes ouvertes, voilà, me semble-t-il, ce qu'on peut le plus ardemment lui souhaiter. L'unanimité au nom de la Tradition se conçoit, mais il devient dangereux au sein d'entités nationales qui rassemblent un faisceau de traditions diverses, toutes a priori respectables. Le refus populaire de la modernité au nom de la tradition peut avoir quelque chose d'exaspérant pour le planificateur, mais il est excellent dans la mesure où il le force à revoir sa copie au lieu d'imposer son point de vue dans des conditions d'efficacité plus que douteuses. Nier les différences ethniques, quand le fait de l'appartenance nationale est acquis, participe d'une volonté d'unanimité dangereuse dont des populations entières peuvent dénoncer l'hypocrisie ; et cette attitude a conduit à des classiques conflits Nord-Sud dans de nombreux Etats africains, les peuples du Nord acceptant mal que ceux du Sud, parce qu'ils avaient fait pleinement partie de l'aire de colonisation, s'emparent, au nom de la compétence, de la quasi totalité du pouvoir administratif, politique et économique. Enfin, accepter les différences, c'est admettre aussi que les bases du contrat social se sont déplacées à partir de l'énorme effort d'éducation accompli. Et accepter ce fait, c'est reconnaître qu'il n'est pas mauvais qu'il reste une certaine marge de disponibilité, d'ambiguïté, d'homochromie, dirait le Pr. Babacar Kante, dans les textes constitutionnels.

Reste un fait dont il ne faut pas négliger l'importance : les opinions publiques africaines sont sans doute aussi peu sensible que les autres au détail formel de la Constitution qu'on leur a proposé, mais elles sont tout aussi sensibles à l'esprit de ces lois fondamentales. C'est en ce sens que l'on peut dire, mais je ne m'étendrai pas sur ce point, qu'on vient d'assister au Sénégal à la première "révolution constitutionnelle" en Afrique. C'est au nom du droit au pluralisme, donc à l'alternance, que des Sénégalais se sont soulevés à tort ou à raison depuis les élections du 28 février dernier. Au-delà des spécificités sénégalaises, ces événements démontrent qu'il est devenu dangereux pour un régime africain de violer les lois qu'il a lui-même édictées. On assiste là à une démonstration de l'adhésion de plus en plus forte des peuples africains aux notions centrales du Droit et de la légitimité démocratique.

DISCOURS

Mohammed Jalal ESSAID *

MM. les Doyens et les Recteurs,
Chers collègues,
Mesdames et Messieurs.

La Chambre des Représentants ayant été associée à l'organisation de cette manifestation, c'est pour moi une très grande joie de me trouver parmi vous, pour féliciter non seulement notre Faculté et son département de droit public, mais également tous les éminents participants à ce colloque international sur " les Constitutions et les lois fondamentales en Afrique" : un thème qui revêt une importance particulière pour la vie et les ambitions de notre Continent.

Il est à peine besoin de souligner **l'opportunité** de ce débat qui intervient dans un contexte africain, marqué par de multiples difficultés au niveau économique et par diverses tentatives louables, visant toutes la recherche des voies les plus adéquates, pour surmonter ces obstacles. Sans doute, les lois ne peuvent résoudre tous les problèmes, mais elles peuvent servir à les éviter. C'est dire que l'importance de cette rencontre scientifique découle de la conscience des hommes de bonne volonté, des chercheurs, des universitaires décidés à faire face aux multiples problèmes qu'affrontent les peuples africains.

Si les expériences de nos Etats et le patrimoine de nos peuples représentent un héritage dont nous pouvons être fiers, nos Universités recèlent, quant à elles, des compétences, des potentialités intellectuelles en mesure de concevoir les possibilités d'adéquation **des richesses du passé et des réalités actuelles**, pour consolider les points d'accord entre elles, le but visé étant la maîtrise de l'avenir à travers une judicieuse interprétation de ses prémisses.

Les peuples africains, modelés par un patrimoine humain séculaire, doivent être en mesure d'utiliser cette richesse inestimable, pour trouver **les voies et moyens**, susceptibles de solutionner les situations économiques aiguës et d'apporter des réponses claires et courageuses aux entraves entachant certains régimes, dans la recherche de la stabilité nécessaire, afin de se consacrer aux tâches prioritaires du développement.

Si **la dépendance** est malheureusement l'un des grands maux qui marque

* Professeur à la Faculté de Droit de Rabat, Premier Vice-président de la Chambre des Représentants

les pays de notre Continent, il échoit à nos penseurs, concepteurs, décideurs et chercheurs, d'accorder la primauté de leurs réflexions et analyses du vécu social, à l'affirmation constante de l'identité et de la personnalité africaines et à l'approfondissement de son pouvoir de contribuer à l'essor et à la grandeur de notre Continent, à l'intérieur comme à l'extérieur

Mesdames, Messieurs.

Nos expériences africaines sont fécondes et fructueuses. L'expérience acquise par le pays abritant ce forum continental, tend tout naturellement à l'établissement de la synthèse, de l'osmose entre la tradition, l'authenticité et les exigences du monde moderne, dans le but de préserver les spécificités intrinsèques correspondant à la personnalité nationale et tout particulièrement, sa religion islamique tolérante, ainsi que ses coutumes et usages.

Le Maroc qui a pratiqué, à travers les diverses étapes de son histoire, la démocratie à tous les niveaux de la collectivité, a puisé, pour concrétiser cet idéal, dans le concept islamique de la "**Choura**" (ou consultation) et s'est appuyé sur les pratiques coutumières locales, pour concevoir la gestion des affaires intéressant la vie quotidienne des citoyens. Outre cette démarche, le pays où vous vous trouvez donne au pacte de la **Beyaâ** (allégeance), toute sa signification originelle : dans son esprit et sa philosophie profonde, c'est un lien à la fois spirituel et juridique entre le Commandeur des Croyants et ses sujets. De ce pacte, découlent toute une série de droits et de devoirs entre les parties contractantes.

A la faveur de ces pratiques démocratiques, notre pays a acquis une expérience qui a débouché, directement après l'Indépendance, sur l'élaboration d'un ensemble de lois fondamentales, qui ont vu le jour sous l'égide du Regretté Souverain, **Feu SM Mohamed V**, et qui ont visé à assurer la garantie de l'exercice des libertés individuelles et collectives, la liberté de presse, l'action syndicale, la création des associations...

Ces lois ont constitué les premiers fondements d'un régime démocratique moderne, consolidé par la promulgation de la **première Constitution du Royaume**, le 14 décembre 1962, Constitution qui a donné naissance à un régime de monarchie constitutionnelle, démocratique et sociale.

Cette évolution rapide, qui a conduit à l'établissement et au renforcement des structures démocratiques modernes dans le Royaume, traduit la volonté inébranlable de **SM le Roi Hassan II** pour renouer avec le passé prestigieux de la Nation. C'est bien une option délibérée pour doter le pays d'institutions constitutionnelles démocratiques nouvelles, reflétant à la fois les apports de la **tradition** et de la vie **moderne**.

Mesdames, Messieurs.

La vie politique nationale est fondée sur des principes garantis par la Constitution. Le rôle assumé par **SM le Roi**, en tant qu'**arbitre** entre les instances exécutive et législative, est d'une importance primordiale et trouve son expression dans les liens indestructibles établis par la **Beyaâ** qui fait du Commandeur des croyants, le pilier de la vie politique et constitutionnelle.

Ce rôle, dévolu au Souverain, permet le juste équilibre entre les forces en présence et donne lieu à une coopération et un dialogue permanents et sincères, entre le gouvernement et le parlement, pour aborder, en commun, les lourdes tâches du développement.

Ce système original n'exclut nullement **le contrôle** continu et par divers procédés, du Parlement sur l'action du gouvernement.

De fait, la législature actuelle a révélé que **la majorité**, qui soutient la coalition gouvernementale, n'est pas une majorité "mécanique", comme certains l'ont prétendu. A l'occasion du débat qui s'est instauré dernièrement, dans le cadre de la révision des Codes d'investissement, elle n'a pas hésité à prendre une position qui différait de celle adoptée par le gouvernement. Ce qui a donné lieu à une session extraordinaire, provoquée par un arbitrage royal.

De même, **l'opposition**, qui jouit d'un véritable statut, tout en étant représentée au niveau de tous les rouages du Parlement (Bureau, commissions, conférence des présidents), joue pleinement son rôle, mais en dehors de toute contestation systématique.

Mesdames, Messieurs,

L'essentiel de la pratique démocratique ne réside pas seulement dans l'existence des institutions, mais aussi dans **le comportement et les relations des individus**. Cette vie démocratique ne peut se concevoir sans une réelle conscience : conscience forgée par les traditions locales et les valeurs nouvelles, admises par tous.

De ce point de vue, les peuples se doivent de tirer une fierté légitime de leur patrimoine **authentique**, car, en vérité, il constitue le fondement de leurs valeurs et de leur civilisation. Une part non négligeable de notre identité repose sur ces acquis et valeurs qu'il convient de préserver et de faire fructifier.

Toutefois, nous ne pouvons atteindre les objectifs escomptés pour assurer à notre continent progrès et prospérité que si nous procédons à une saine analyse de toutes les composantes de **notre personnalité africaine : tout en manifestant notre attachement à nos traditions séculaires, nous devons nous ouvrir sur les expériences des autres peuples.**

C'est ce qui nous incite à penser que l'avenir de notre Continent repose

fondamentalement sur les efforts que nous entreprendrons, pour promouvoir **la recherche scientifique** et pour en **diversifier les sources et les directions**.

L'essor économique et social, auquel aspire les peuples africains, nécessite, nous le savons, **la mobilisation de tous** - hommes politiques, planificateurs, universitaires et chercheurs-. A ce titre, les institutions africaines de **recherche** sont un instrument d'étude et d'investigation de premier ordre.

De plus, l'avenir de l'Afrique - il n'est pas inutile de le rappeler - c'est encore et surtout la multiplication de **rencontres et de forums**, comme celui qui vient de nous réunir, pour réfléchir ensemble aux vrais problèmes de demain.

Notre espoir est grand de voir pareils colloques se renouveler afin de nous permettre de mieux cerner les paramètres du passé et ceux du présent pour maîtriser l'avenir.

Vos travaux, Messieurs, Mesdames, constitueront probablement une appréciable contribution, sur la voie du **rapprochement et de la coopération fraternels des peuples africains**.

Je vous remercie.



Imprimerie El Maârif Al Jadida

☎ 947 08 09 15/38 Rabat

المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد

تصدرها كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالرباط

المدير : عبد العزيز بن جلون

رئيس التحرير : محي الدين أمزازي.

كتابة التحرير :

حبيب دفاف - عبد العزيز الجزولي - أحمد العبودي.

اللجنة العلمية :

مولاي إدريس العلوي - سعيد بلبشير - محمد بناني - محمد بنونة - أحمد شكري - محمد الأدرسي العلمي - جلال أمل - محمد جلال - عمر مكاوي - فتح الله ولعلو.

لجنة التحرير :

محمد رجاء العمراني - محي الدين أمزازي - عمر أبو طيب - عبد القادر باينة - محمد العربي بن عثمان - إدريس بن علي - محمد بوطاطا - عبد المنعم الديلامي - عمر مداني.

الإدارة والتحرير :

صندوق البريد / 721، شارع الأمم المتحدة، الرباط - أكدال.

الاشتراك :

المغرب : 40 درهما

الخارج : 60 درهما

اشتراك خاص بالطلبة : 24 درهما

كيفية الأداء :

تدفع قيمة الاشتراك في الحساب البريدي رقم 45634 - كلية العلوم القانونية والاقتصادية - صندوق البريد رقم 721 - الرباط - أكدال.

إن الآراء المعبر عنها في هذه المجلة هي آراء شخصية لكتاتيبها

التصنيف : أنتيركراف
الهاتف : 33 — 328
الإيداع القانوني رقم 7 / 76

المجلة المغربية
للقانون
والسياسة
والاقتصاد

المجلة المغربية للقانون
والسياسة والاقتصاد

هذا العدد نشر بمساهمة
من المؤسسة الألمانية هانس - سدل

مجلة تصدرها مرتين في السنة كلية العلوم القانونية والاقتصادية
والاجتماعية بالرباط