

POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

L A D É M O C R A T I E
E N A F R I Q U E

N ° 1 2 9

S O M M A I R E

BABACAR GUÈYE La démocratie en Afrique: succès et résistances	5
JEAN-FRANÇOIS BAYART La démocratie à l'épreuve de la tradition en Afrique subsaharienne	27
JEAN DU BOIS DE GAUDUSSON Le mimétisme postcolonial, et après ?	45
PAPA OUMAR SAKHO Quelle justice pour la démocratie en Afrique ?	57
PATRICK QUANTIN La démocratie en Afrique à la recherche d'un modèle	65
ALIOUNE BADARA FALL La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples: entre universalisme et régionalisme	77
THÉODORE HOLO Émergence de la justice constitutionnelle	101
DODZI KOKOROKO Les élections disputées: réussites et échecs	115
VINCENT FOUCHER Difficiles successions en Afrique subsaharienne: persistance et reconstruction du pouvoir personnel	127
DJEDJRO FRANCISCO MELEDJE Le contentieux électoral en Afrique	139

XAVIER PHILIPPE La démocratie constitutionnelle sud-africaine : un modèle ?	157
LIONEL ZINSOU Dynamiques économique et politique	169
CHRONIQUES	
CLÉMENCE PHILIPPE Le contentieux de l'élection présidentielle : aspects choisis	183
REPÈRES ÉTRANGERS (1 ^{er} octobre – 31 décembre 2008)	
PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT ET CÉLINE LAGEOT	195
CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE (1 ^{er} octobre – 31 décembre 2008)	
PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL	215
Summaries	245

LA DÉMOCRATIE EN AFRIQUE EST ÉTUDIÉE PAR

JEAN-FRANÇOIS BAYART, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS Sciences Po CERI), président du Fonds d'analyse des sociétés politiques, a récemment publié *Le Gouvernement du monde. Une critique politique de la globalisation* (Fayard, 2004) et une nouvelle édition augmentée de *L'État en Afrique. La politique du ventre* (Fayard, 2006). bayart@ceri-sciences-po.org

JEAN DU BOIS DE GAUDUSSON, professeur à l'université Montesquieu-Bordeaux IV, est directeur du Centre d'études et de recherches sur les droits africains et sur le développement institutionnel des pays en développement (CERDRADI, équipe du GRECCAP). Il est également expert constitutionnel auprès du secrétaire général de la Francophonie.

ALIOUNE BADARA FALL, professeur en droit public à l'université Robert-Schuman de Strasbourg puis à l'université Montesquieu-Bordeaux IV, est co-directeur du CERDRADI, équipe du GRECCAP. Il est également rédacteur en chef et chef de projet de la revue électronique www.afrilex.u-bordeaux4.fr

4 VINCENT FOUCHER, chargé de recherche au CNRS, en poste au Centre d'étude d'Afrique noire (Bordeaux), est spécialiste de la vie politique sénégalaise et a été rédacteur en chef de la revue *Politique africaine*.

BABACAR GUÈYE, professeur à la faculté des sciences juridiques et politiques de l'université Cheikh Anta Diop de Dakar.

THÉODORE HOLO, agrégé de droit public et de science politique, ancien ministre des Affaires étrangères, est membre de la Cour constitutionnelle du Bénin.

DODZI KOKOROKO, agrégé des facultés de droit à l'Université de Lomé (Togo), a participé à plusieurs missions d'expertise électorale auprès de la Mission internationale d'évaluation des élections en Haïti (MIEEH) et de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF).

DJEDJRO FRANCISCO MELEDJE, professeur de droit public, est doyen de la faculté de droit de l'Université d'Abidjan. Il est l'auteur de nombreux articles, dont récemment, dans *Revue ivoirienne de droit*, « De la prorogation du mandat des pouvoirs publics constitutionnels après octobre 2005, en Côte d'Ivoire: deux décisions prévisibles du juge constitutionnel » (n° 38, 2007) et « Principe majoritaire et démocratie en Afrique » (n° 39, 2008), ainsi que « Ma vision du droit international à l'aube du XXI^e siècle », in E. Jouannet, H. Ruiz Fabri et J.-M. Sorel (dir.), *Regards d'une génération sur le droit international*, Pédone, 2008.

XAVIER PHILIPPE, professeur de droit public et directeur de l'Institut Louis Favoreu (GERJC), Université Paul Cézanne-Aix-Marseille III, a vécu en Afrique du Sud de 1994 à 2001. Il est également professeur extraordinaire auprès de l'Université de Western Cape (Le Cap).

PATRICK QUANTIN, directeur de recherche (FNRS) à SPIRIT (IEP de Bordeaux), a dirigé la publication de *Voter en Afrique. Comparaisons et différenciations* (L'Harmattan, 2004) et *Gouverner les sociétés africaines. Acteurs et institutions* (Karthala, 2005).

PAPA OUMAR SAKHO, magistrat, a été directeur de cabinet et directeur des Affaires civiles et du Sceau au ministère de la Justice du Sénégal. Il est aujourd'hui Premier président de la Cour suprême du Sénégal.

LIONEL ZINSOU, membre du Comité exécutif de PAI (société de capital-investissement), a été associé-gérant de la banque d'affaires Rothschild et C^{ie}, directeur général de Danone et chargé de mission au cabinet du Premier ministre Laurent Fabius. Il est actuellement conseiller spécial du président de la République du Bénin.

LA DÉMOCRATIE EN AFRIQUE : SUCCÈS ET RÉSISTANCES

Les conférences nationales initiées en Afrique au début des années 1990, à la suite de la chute du mur de Berlin et de l'effondrement des pays communistes de l'ancien bloc de l'Est, ont inauguré la « vague de démocratisation », selon l'expression de Samuel Huntington¹. Le processus de démocratisation avait déjà été enclenché plus tôt dans un certain nombre de pays africains (Sénégal, Gambie, Cap-Vert, île Maurice, Lesotho, par exemple). Mais la plupart des pays africains l'ont lancé au début des années 1990 selon deux modalités différentes.

5

D'une part, Les conférences nationales, faut-il le rappeler, sont une invention, une contribution africaine à la théorie de la démocratisation. Ces assises politiques imposées par les mouvements d'opposition aux pouvoirs établis, composés essentiellement d'organisations de la société civile, se sont soldées par des résultats variables. Le modèle béninois de transition a influencé le dynamisme politique des pays francophones du début des années 1990. Sept pays ont adhéré à cette nouvelle forme de démocratisation avec des fortunes diverses.

La conférence nationale a été souveraine dans la plupart des pays qui l'ont expérimentée, à l'exception du Gabon. L'alternance est survenue au Congo (Brazzaville) et au Niger malgré quelques péripéties. Au Togo, l'issue de la conférence a été militarisée; l'armée est intervenue dans le processus aux côtés du président pour contester certaines décisions de la conférence nationale et lui imposer sa volonté en définitive, tandis

1. Samuel Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991. Pour rappel, la troisième vague de démocratisation a démarré au Portugal et s'est étendue en Amérique latine, puis en Europe de l'Est.

qu'au Zaïre les manipulations politiques et institutionnelles l'ont fait perdurer et ont fini par en ruiner la crédibilité.

L'autre voie de démocratisation, moins originale, a consisté à anticiper la revendication de la tenue d'une conférence nationale souveraine (« stratégie offensive ») ou à réformer le système constitutionnel et politique sous les pressions nationale et internationale (« stratégie défensive »). Une telle conférence a été mise en œuvre en Côte d'Ivoire, au Burkina Faso, au Cameroun, à Madagascar, en Tanzanie, en Ouganda, au Nigeria, au Ghana, au Malawi, etc. La stratégie offensive, consistant pour le président de la République à prendre l'initiative de la démocratisation, a été expérimentée en Zambie, au Cap-Vert, à Sao Tomé-et-Principe, etc.

6 Quelle que soit la voie empruntée, le processus de démocratisation a permis dans tous les pays l'instauration du multipartisme, du pluralisme politique, économique et syndical, l'organisation d'élections disputées, la rédaction de nouvelles constitutions et leur adoption par référendum; bref, l'organisation de la vie démocratique.

L'effervescence qui a accompagné ce processus était telle que certains observateurs n'ont pas hésité à annoncer le caractère irréversible de la démocratie pluraliste au plan universel, et en particulier en Afrique².

La remarquable convergence de tous les systèmes de gouvernement du début des années 1990 en faveur de la démocratie libérale et sa généralisation avaient en effet fini par faire penser que le continent africain était entré irréversiblement dans la galaxie des pays démocratiques. Il n'est pas un pays africain qui ne se réclame de la démocratie, à l'exception de la Libye qui lui a délibérément tourné le dos. Mais les développements politiques ultérieurs et l'épreuve de la réalité, une décennie après leur avènement, sont venus rappeler aux plus enthousiastes que ces transitions démocratiques sont encore « fondationnelles³ » et donc susceptibles d'évolutions réversibles, voire régressives.

Le processus entre dans une seconde phase : celle de la consolidation⁴. La présente étude n'a pas la prétention de proposer un bilan exhaustif de la démocratie en Afrique, mais de dégager les tendances générales qui semblent se dessiner quinze ans après l'euphorie des transitions. Il s'agit

2. Francis Fukuyama, *La Fin de l'histoire et le Dernier Homme*, Flammarion, 1992, p. 7-8.

3. Selon l'expression de Guillermo O'Donnell et Philippe Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusion about Uncertain Democracies*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986.

4. Voir Jean Gicquel, Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Montchrestien, 2005, p. 388.

d'identifier les succès les plus significatifs du processus ainsi que les résistances qu'il est donné d'observer à la lumière de l'actualité récente.

DES SUCCÈS

Le mérite de l'instauration de la démocratie en Afrique est d'avoir solennellement affirmé le caractère universel des principes et règles qui fondent toute démocratie et qui s'articulent autour de la primauté du suffrage universel, de la séparation des pouvoirs, de l'indépendance de la justice, de la garantie des libertés d'expression et du respect des droits de l'homme.

Au-delà de certaines réalisations qui permettent de dire que l'Afrique s'est engagée sur le chemin de la démocratisation, il existe aujourd'hui d'autres acquis qui laissent croire que les États africains veulent consolider et renforcer leur démocratie. Il est possible de résumer les progrès ainsi réalisés en trois grandes tendances : la consécration d'une démocratie constitutionnelle, l'édification progressive de l'État de droit et l'organisation d'élections disputées et transparentes.

7

Consécration de la démocratie constitutionnelle

Le nouveau constitutionnalisme africain, marqué par l'avènement dans presque tous les pays du continent d'une Constitution écrite, élaborée selon un processus participatif et adoptée par référendum, s'inscrit dans la perspective de la démocratie libérale occidentale. Il s'agit au fond d'un retour à la conception occidentale que ces pays avait épousée au début de leurs indépendances avant de la répudier rapidement à partir de 1963 au profit du système de parti/État. Parmi les traits caractéristiques de la démocratie libérale figurent notamment le pluralisme, la proclamation des droits et libertés et subséquemment la reconnaissance et le respect de l'opposition.

Le retour du pluralisme

Le pluralisme renvoie à la diversité, à la liberté de choix et peut prendre plusieurs figures (politique, associative, religieuse, etc.)

Le pluralisme politique est l'une des conditions essentielles de la démocratie libérale, laquelle suppose que le peuple choisisse ses gouvernants. Or il n'y a de choix que si l'on peut se déterminer entre plusieurs possibilités, plusieurs combinaisons. La démocratie libérale postule donc la diversité, le pluralisme politique. Michaël Walzer la définit comme un système qui accepte l'existence et l'exercice de la libre expression de différentes idées politiques, en particulier la reconnaissance des partis

politiques concurrentiels⁵. Presque toutes les constitutions africaines consacrent la liberté de créer des partis et le multipartisme intégral⁶. Cette reconnaissance du multipartisme s'est immédiatement traduite par une explosion du nombre des partis, une prolifération sans précédent des partis politiques en Afrique.

Dans la plupart des pays africains, le monopartisme a laissé place à l'existence de dizaines de formations politiques. L'exemple le plus frappant à cet égard est celui de la République démocratique du Congo (RDC) où l'on est passé du parti unique à plus de deux cents partis.

8 D'un point de vue qualitatif, le nouveau pluralisme politique a été un remarquable outil dans le renouvellement du personnel politique. Sans faire disparaître les dinosaures, il a en effet favorisé l'émergence de nouveaux hommes et femmes sur la scène politique et par conséquent l'espoir d'un gouvernement plus démocratique que celui en œuvre depuis les indépendances. Enfin, le pluralisme politique contribue à l'institutionnalisation du pouvoir et au renforcement de l'État de droit.

Il se double par ailleurs d'un pluralisme associatif. Le processus de démocratisation de l'Afrique est en effet marqué par l'émergence d'une multitude d'associations appartenant à la société civile.

Ces associations se sont affirmées dans les années 1990 par leur opposition aux pouvoirs autoritaires. Grâce à une remarquable pression, les syndicats, la presse, les associations de droits de l'homme ont contraint les pouvoirs politiques, les régimes autoritaires africains à engager des réformes constitutionnelles visant à instaurer la démocratie pluraliste. Il en fut ainsi au Bénin, au Congo, en RDC, au Gabon, en Côte d'Ivoire, en Centrafrique, au Togo, au Niger, au Mali...

Au Burkina Faso par exemple, le mouvement « Trop c'est trop » est apparu comme un acteur incontournable du changement politique. Par la mobilisation populaire qu'il a suscitée, ce mouvement a incontestablement forcé le régime de Blaise Compaoré à inscrire les problèmes de l'État de droit et de la démocratie dans son agenda politique.

Ici et là, la société civile est devenue un levier de contre-pouvoir, exerçant une forte influence sur le monde politique, l'obligeant à tenir compte des volontés des individus. Elle assume de ce point de vue un rôle de sentinelle de la démocratie. Elle est un gage de la préservation des acquis démocratiques. Elle exerce en outre son office de médiateur dans un environnement où la compétition est féroce.

5. Michaël Walzer, *Pluralisme et Démocratie*, Éditions Esprit, 1997, p. 60.

6. Art. 13 de la Constitution du Burkina Faso.

Au surplus, la société civile a vocation à contribuer à la promotion d'une participation la plus large possible de tous les secteurs de la société et donc au renforcement du tissu démocratique. Sans renoncer à son rôle de contestation, elle est en train de devenir un porte-étendard de l'an-crage de la démocratie participative en Afrique.

Elle est allée plus loin dans certains pays, ne se contentant plus de faire la médiation entre les compétiteurs. Certains de ses membres, assumant pleinement leur citoyenneté, n'hésitent plus à briguer les suffrages de leurs concitoyens, remettant ainsi en cause le monopole des partis politiques. Ainsi, le Mali et le Bénin ont porté à leur tête des personnalités issues de la société civile, respectivement en 2002 et 2006. De nombreuses municipalités à travers l'Afrique sont aujourd'hui dirigées par des citoyens n'appartenant à aucun parti politique.

9

La proclamation des droits et libertés

Le retour au pluralisme s'est accompagné d'une abondante proclamation des droits et libertés dans les nouvelles constitutions africaines qui en présentent de véritables chartes, ce qui marque une rupture d'avec le passé autoritaire des régimes africains.

L'organisation des sociétés africaines est désormais dominée par le principe de la liberté des citoyens dont découle tout une série de manifestations concrètes qui forment la liste des droits de l'homme⁷. Une large palette de droits et libertés est ainsi reconnue par la plupart des constitutions africaines : des libertés individuelles (liberté d'aller et venir, de penser, d'exprimer ses opinions, de la presse et la communication audiovisuelle, des individus et des partis qui ont besoin d'exprimer leurs opinions publiquement pour convaincre les citoyens) à la liberté politique, à savoir le droit de choisir les gouvernants, de devenir soi-même gouvernant, de participer aux décisions, de contrôler l'exercice du pouvoir.

Les nouveaux régimes africains ne se sont pas contentés de proclamer des droits et libertés. Ils s'efforcent aussi d'offrir les moyens matériels et financiers nécessaires à leur réalisation : subventions à la presse, aux syndicats, aux partis politiques, etc.

L'État a de surcroît multiplié les garanties des libertés : le juge en est devenu le gardien. Des médiateurs sont chargés de les protéger. Le respect de la liberté se manifeste au fond par l'affirmation et la garantie

7. Voir Philippe Ardant, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, LGDJ, 2007, p. 153.

juridictionnelle des droits individuels. C'est en cela qu'à l'époque moderne la démocratie est inséparable de l'État de droit.

Les dirigeants africains étant conscients qu'une démocratie libérale ne peut « se parer de la légitimité ⁸ » qu'à la condition que les libertés nécessaires soient respectées, on observe presque partout une meilleure garantie de celles-ci.

La reconnaissance de l'opposition

Le respect de l'opposition est une conséquence de la proclamation des libertés. Il représente une des vertus cardinales de la démocratie libérale sur le plan politique. En effet, le jeu de la liberté doit conduire à la diversité des opinions à propos de la gestion des affaires publiques. La liberté appelle donc l'existence de partis politiques destinés à se succéder au pouvoir. L'opposition d'aujourd'hui a naturellement vocation à devenir la majorité de demain. C'est pourquoi elle doit être respectée et protégée. Elle est une composante essentielle de la démocratie en ce qu'elle offre aux citoyens une alternative à la politique définie et appliquée par le régime politique en place. Elle assume au fond une mission de service public : contrôler et critiquer l'action gouvernementale, proposer des valeurs, des idées et un projet de société alternatifs à ceux véhiculés et appliqués par le parti ou la coalition de partis au pouvoir, et briguer les suffrages des citoyens.

La reconnaissance de l'opposition a été pendant plus de trois décennies une des préoccupations politiques majeures des démocrates africains. Elle a été au centre des débats occasionnés par la transition démocratique enclenchée à partir de 1990, à la suite du discours de La Baule tenu par François Mitterrand lors du sommet France-Afrique en juin 1990. Une fois le pluralisme consacré par les nouvelles constitutions africaines, des concertations entre partis politiques de la majorité et de l'opposition ont été organisées périodiquement dans plusieurs pays en vue de parvenir à une définition consensuelle des règles du jeu politique et une pacification des rapports majorité/opposition. Ainsi en est-il du Mali, du Burkina et du Sénégal. Georges Vedel enseigne que « la démocratie, dans le contexte des systèmes politiques majoritaires, renvoie à l'exercice du pouvoir d'État par la majorité sous le contrôle de l'opposition et l'arbitrage du peuple ⁹ ».

8. Jean Gicquel et Jean-Éric Gicquel, *op. cit.*, p 194.

9. Cité par El Hadji Mbodj, in « Les garanties et éventuels statuts de l'opposition en Afrique », Actes de la quatrième réunion préparatoire au symposium international de Bamako « La vie politique », mai 2000, p. 1, non publié.

L'existence d'une minorité ou d'une opposition est une dimension constitutive de l'État démocratique. L'opposition en question ici ne désigne pas seulement le groupe politique le moins représenté à l'assemblée législative avec lequel, conformément au vœu de Kelsen, le gouvernement de l'État démocratique est susceptible de négocier des compromis¹⁰, mais surtout l'ensemble formé par les citoyens fondamentalement hostiles aux objectifs du régime en place, fussent-ils organisés ou non.

Reconnaître un statut à l'opposition constitue de ce fait une opportunité pour celle-ci d'avoir les moyens de porter son message au peuple et de conquérir ses suffrages à l'occasion d'élections pluralistes transparentes, loyales et sincères.

Les nouvelles constitutions africaines ne se contentent pas de reconnaître l'opposition; certaines d'entre elles affirment lui attribuer un statut formel¹¹ destiné à assurer son expression, sa représentation dans les instances de la République, son inscription dans le débat parlementaire et sa participation dans certains organes de travail. Lors des travaux de la 28^e conférence de l'Union parlementaire africaine, organisée en mars 2005 à Brazzaville, les participants se sont unanimement accordés sur la nécessité de consolider la démocratie pluraliste par la définition, entre autres, d'un statut de l'opposition¹². L'adoption d'un statut de l'opposition est devenue une aspiration majeure des démocraties en construction. Plusieurs pays africains en ont érigé au profit de leur opposition politique, à l'instar du Congo¹³. Il en est ainsi du Mali¹⁴, du Burkina Faso et du Niger¹⁵.

Certains pays sont allés plus loin en associant l'opposition à l'exercice du pouvoir dans le cadre de gouvernements d'union nationale (Sénégal, Afrique du Sud, Mali, Gabon, Togo...). Le nouveau constitutionnalisme africain postule par ailleurs l'État de droit.

10. Hans Kelsen, *La Démocratie. Sa nature, sa valeur* (trad. de Charles Eisenmann), Economica, 1988.

11. Art. 58 de la Constitution du Sénégal.

12. Cité par El Hadji Mbodj, *op. cit.*

13. Loi 07/008 du 4 décembre 2007 portant statut de l'opposition.

14. Loi 95-073 du 15 décembre 1995 portant statut des partis de l'opposition en République du Mali. Art. 1^{er}: La présente loi a pour objet de conférer un statut juridique à l'opposition dans un cadre démocratique et pluraliste aux fins de contenir le débat politique dans les limites de la légalité et d'assurer l'alternance pacifique au pouvoir. Art. 2: On entend par opposition politique un ou plusieurs partis distincts du parti ou de la coalition des partis politiques constituant le gouvernement ou soutenant l'action gouvernementale. Elle constitue un élément essentiel de la démocratie pluraliste.

15. Ordonnance 99-60 du 20 décembre 1999 portant statut de l'opposition au Niger.

Construction progressive de l'État de droit

Les trois dernières décennies ont été caractérisées par le renouveau du discours autour de l'État de droit. Revendiqué comme un leitmotiv par les constitutions africaines, celui-ci est devenu un pilier essentiel d'un système nouveau en Afrique, la démocratie constitutionnelle.

Dans les démocraties libérales, l'aménagement du pouvoir vise à instituer un État de droit inspiré par la volonté de combattre l'arbitraire des gouvernants, de délivrer les citoyens. Outre la proclamation des droits et libertés, l'État de droit postule la garantie juridictionnelle du respect du droit.

L'encadrement juridique du pouvoir

12

L'État de droit postule d'abord que le pouvoir ne peut s'exercer que par le droit. L'encadrement juridique met en exergue l'institutionnalisation du pouvoir. Mais il se traduit aussi par la promotion de la norme constitutionnelle réputée difficile à modifier. Alors que les États africains, dont beaucoup ont été gouvernés (les régimes militaires surtout) pendant plusieurs années sans Constitution, celle-ci ayant été suspendue à la suite de coups d'État militaires, le nouveau cours politique est marqué par l'avènement de constitutions écrites élaborées selon un processus participatif et adoptée par référendum. Cette procédure a permis de renforcer la rigidité de la norme constitutionnelle. Il est symptomatique à cet égard que les chartes fondamentales du Bénin et du Mali n'aient subi aucune modification depuis leur adoption en 1991, alors que les constitutions s'étaient révélées excessivement malléables et instables avant la période transitoire.

L'encadrement juridique du pouvoir postule par ailleurs le rejet de la violence comme mode de gouvernement et le bannissement des coups d'État comme mode de dévolution du pouvoir. Ainsi les chefs d'État et de gouvernement africains, réunis à Abuja en 1999, ont-ils décrété dans une déclaration solennelle l'illégalité des coups d'État en Afrique. Joignant l'acte à la parole, ils ont décidé, à Alger en juillet 1999, d'exclure désormais des sommets de l'organisation continentale tout gouvernement qui se serait emparé du pouvoir par ce moyen.

L'encadrement de l'État par le droit se traduit également par la limitation du mandat du président de la République. À quelques exceptions près, la durée du mandat présidentiel n'excède plus cinq ans en Afrique, suivant une tendance générale.

Au surplus, le nombre de mandats est limité à deux dans plusieurs

constitutions, l'objectif étant d'éviter le retour à la personnalisation et à la patrimonialisation du pouvoir attentatoires à la démocratie.

Ainsi plusieurs chefs d'États africains se sont volontiers retirés du pouvoir à l'issue des deux mandats prescrits par la Constitution de leur pays sans chercher à modifier ladite norme. Outre le Ghanéen John Kufuor qui vient de quitter le pouvoir (en décembre 2008), on peut citer le Nigérian Olésegun Obasanjo en 2007, le Malien Alpha Oumar Konaré en 2000, le Béninois Mathieu Kérékou en 2006.

Certaines juntes militaires ont rendu le pouvoir aux civils après avoir perpétré un coup d'État militaire. Il en est ainsi du colonel Wanké au Niger en 1997, du général Amadou Toumani Touré au Mali en 1991, du général Aboubakar au Nigeria en 1999, ce qui permit à l'ex-général Obasanjo d'accéder démocratiquement à la présidence de ce pays qui avait jusque-là été affecté par des coups d'État incessants. Plus récemment, le général Ould Vale a déposé le président Ould Taya et organisé des élections transparentes en Mauritanie en 2007.

Pour être effectif, l'encadrement juridique du pouvoir suppose que toute violation du droit soit sanctionnée.

13

La garantie juridictionnelle des droits

Elle permet aux citoyens de disposer de mécanismes de protection des droits individuels contre les gouvernements.

En effet, les nouvelles constitutions africaines ne se sont pas contentées de proclamer des droits, elles établissent toutes un contrôle de constitutionnalité des lois souvent largement accessible. Ce qui permet d'assurer ainsi leur suprématie. Les exemples du Bénin et du Gabon sont emblématiques à cet égard. La Cour constitutionnelle béninoise se fondant sur sa vocation d'« organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité du pouvoir » exerce un contrôle de constitutionnalité qui « embrasse la presque totalité des composantes de l'ordre juridique »¹⁶.

De même, le conseil constitutionnel gabonais bénéficie d'un très large domaine de compétence¹⁷ et peut être, lui aussi, saisi par la voie de l'exception d'inconstitutionnalité soulevée par un justiciable à l'occasion d'un procès à l'encontre d'une loi qui méconnaîtrait ses droits fondamentaux¹⁸.

16. Cour constitutionnelle du Bénin, cité par Ismaila Madior Fall (dir.), *Les Décisions et Avis du Conseil constitutionnel du Sénégal*, CREDILA, 2008.

17. Art. 84 de la Constitution du Gabon.

18. Art. 86 de la Constitution du Gabon.

Les juridictions constitutionnelles du Bénin et du Gabon ainsi que celles du Ghana et de l'Afrique du Sud se distinguent par leur dynamisme et leur grande activité, comme en témoigne l'impressionnante quantité de décisions qu'elles ont rendues. Elles sont devenues une institution essentielle, une garantie des libertés et de la démocratie dans leur régime respectif.

Organisation d'élections disputées

L'élection politique est inséparable de la démocratie en ce qu'elle marque le passage d'un régime monolithique contraire au pluralisme politique.

La démocratie, reposant sur la volonté du plus grand nombre, implique donc le suffrage universel. L'élection fonde la démocratie représentative et légitime à elle seule le pouvoir. Comme on a pu le dire, « elle est devenue un rite démocratique ¹⁹ ».

14

On note, pour s'en féliciter, l'acceptation générale en Afrique du principe de l'organisation d'élections libres et transparentes à intervalles réguliers. Le citoyen africain se trouve ainsi conforté dans son droit de choisir ou de sanctionner les dirigeants au moyen de sa carte d'électeur. Il n'est donc pas nécessaire de recourir à la violence ou à la désobéissance civile pour exprimer sa désapprobation. L'échéance électorale lui permet d'exprimer sa citoyenneté, de demander des comptes aux gouvernants et d'exiger la prise en charge de ses aspirations.

Dans un régime démocratique, une des réglementations parmi les plus délicates concerne le déroulement des opérations électorales. La sincérité des votes et l'effectivité d'un suffrage universel dépendent essentiellement des modalités d'organisation d'une élection.

Cette nouvelle donne a conduit plusieurs pays africains à réformer leurs codes électoraux, à accepter la présence d'observateurs internationaux. Pour surmonter les suspicions de fraude avec la complicité des administrations, ils ont accédé à la revendication des oppositions consistant à créer des organismes nationaux de gestion et de supervision des élections chargés de veiller à la sincérité des votations ²⁰.

La création de ces organes est un gage de consolidation du pluralisme politique, mais en même temps un facteur de l'avènement d'un changement politique. Ces commissions électorales ont su, à la suite d'événements politiques majeurs, se positionner comme les véritables organes

19. Philippe Ardant, *op. cit.*, p. 185.

20. Les membres de ces organes sont choisis parmi les magistrats, les avocats, les représentants des autorités coutumières, des syndicats, des mouvements de défense des droits de l'homme, des communautés religieuses, des ministères et administrations, des partis politiques...

de légitimation du processus électoral. Ils sont devenus des acteurs et des vecteurs de la démocratie en Afrique. Selon la Cour constitutionnelle du Bénin, « la création d'une commission électorale indépendante est une étape importante de renforcement et de garantie des libertés publiques et des droits de la personne ; elle permet d'une part d'instaurer une tradition d'indépendance et d'impartialité en vue d'assurer la liberté et la transparence des élections, et d'autre part de gagner la confiance des électeurs et des partis et mouvements politiques ».

En effet, ces organes, lorsqu'ils sont libres et dotés d'un pouvoir significatif, parviennent à surmonter les suspicions de fraudes et à légitimer des pouvoirs issus d'élections. La commission électorale namibienne, celle du Ghana, du Cap-Vert et la CENA du Bénin ont à cet égard enregistré des succès répétés en organisant des élections libres et transparentes sans contestation.

15

Ces pays ainsi que d'autres ont au surplus la particularité d'avoir connu plusieurs alternances. John Kufuor, qui vient d'achever son deuxième mandat au Ghana, avait succédé à Jerry Rawlings, conformément à la Constitution. Une nouvelle élection présidentielle s'est tenue le 8 décembre 2008, à l'occasion de laquelle un nouveau président (candidat de l'opposition) a été désigné : John Atta Mills.

On le voit, des progrès notables ont été accomplis dans la voie de la démocratisation, mais le chemin est encore long. Le processus qui entre dans sa phase de consolidation est confronté à des velléités de résistance.

DES RÉSISTANCES

L'Afrique est devenu un vaste chantier constitutionnel depuis le début des années 1990. Mais l'apprentissage de la démocratie demande du temps et doit encore vaincre des résistances multiformes. L'État de droit est mis à mal dans certains pays par des velléités de retour à l'autoritarisme et au despotisme ; certaines expériences sont fragilisées par la persistance de conflits armés et des coups d'États, cependant que des élections mal préparées ou manipulées ont fait sombrer plus d'un pays dans la tourmente.

Remise en cause de l'État de droit

Trois aspects emblématiques de l'État de droit sont affectés dans plusieurs pays africains : la séparation des pouvoirs, l'encadrement juridique du pouvoir et le contrôle de constitutionnalité des lois (justice constitutionnelle).

Le reniement de la séparation des pouvoirs

La séparation des pouvoirs est solennellement consacrée par toutes les constitutions africaines comme pour conjurer les démons de la confusion des pouvoirs qui avaient caractérisé la période autoritaire des régimes africains. Mais, à l'épreuve des faits, la proclamation de ce principe fondamental de la démocratie libérale a de plus en plus les allures d'une pétition de principe. La séparation des pouvoirs est en effet vidée de son contenu par l'hypertrophie des pouvoirs reconnus par les constitutions au président et par le phénomène majoritaire.

16 En Afrique, le président est la clé de voûte de tout l'édifice constitutionnel. Il assure la direction effective de l'exécutif en même temps qu'il concentre entre ses mains l'essentiel du pouvoir. Il détermine la politique de la nation, nomme aux emplois civils et militaires, nomme et révoque les ministres *ad nutum*. Le chef de l'attelage gouvernemental est presque partout un Premier ministre administratif. Quant aux ministres, « juxta-
posés les uns par rapports aux autres, cultivant l'humilité, [ils] gèrent leur département respectif un peu à la manière des chefs de service, sans participer à la détermination de la politique nationale, apanage du chef de l'État²¹ ». Le souci de conserver leur poste est dès lors la préoccupation majeure des membres du gouvernement.

De plus, le président est à la fois chef de l'État et chef de parti. Un tel cumul est, par exemple, explicitement reconnu au président du Sénégal par la Constitution du 22 janvier 2001. Il en résulte une concentration des pouvoirs exécutif et législatif entre les mains du président, car il est le chef du parti ou de la coalition majoritaire à l'Assemblée nationale. L'exécutif et le législatif ne sont plus séparés, mais solidaires sous l'autorité du chef de l'État, titulaire de la majorité.

Dans ces conditions, le développement du phénomène majoritaire produit comme conséquence la remise en cause du pilier fondamental de la séparation des pouvoirs: le contrôle de l'action gouvernementale par l'Assemblée parlementaire.

Ainsi note-t-on dans de nombreux pays un glissement de la souveraineté nationale vers celle du parti et de son chef et, par voie de conséquence, une perversion de la représentation. C'est lui qui dresse la liste d'investiture des candidats de son parti aux scrutins et les élus ont un devoir de loyauté à son égard.

21. Jean Gicquel, Jean-Éric Gicquel, *op. cit.*, p. 707. Ce point de vue exprimé à propos du Cameroun est encore valable pour un grand nombre d'États africains.

Cette concentration de l'autorité, incompatible avec la logique démocratique, remet en cause la séparation des pouvoirs, le pluralisme politique, et dénature le contrôle parlementaire, lequel n'est plus exercé que par l'opposition si elle est représentée ou par la société civile, sinon au travers des manifestations de la rue par les populations elles-mêmes.

Au Sénégal par exemple, les députés de la majorité, pour assurer le chef de l'État de leur allégeance et de leur loyauté, n'hésitent pas à proclamer publiquement qu'ils sont ses députés et à parler de lui comme « la seule constante ».

D'un autre côté, l'indépendance de la justice pourtant inscrite dans la Constitution est hypothéquée. Les magistrats ne sont pas inamovibles dans les faits. Ils peuvent être affectés en tout lieu, voire démis de leurs fonctions par le Conseil supérieur de la magistrature, généralement présidé par le chef de l'État. Leur devenir professionnel dépend directement de ce dernier.

17

Pour conserver leur poste et bénéficier de promotion, ils doivent donc se montrer conciliants. À titre d'illustration, il est difficile de croire que les délibérations qui ont conduit à la libération de l'ancien Premier ministre sénégalais, Idrissa Seck²², ont été prononcées « dans l'intime conviction » des juges alors que les dates et heures de cette mise en liberté avaient été annoncées une semaine auparavant par des organes de presse.

Le contrôle populaire étant mis en échec par le phénomène partisan, il appartient à la société civile de l'exercer. Il se produit alors une sorte de désinstitutionnalisation du contrôle, car l'organe dont c'est la vocation de l'assurer est dépossédé de son attribution. C'est donc en dehors des institutions étatiques qu'il va désormais être assuré, au travers de l'action d'une société civile dynamique ou de manifestations de la rue²³.

L'Assemblée parlementaire réduite à un appendice du gouvernement, la justice sous contrôle, la séparation des pouvoirs – principe essentiel de la démocratie libérale – est discutée et la voie dégagée pour le pouvoir personnel et le despotisme dans de nombreux pays africains.

22. Ancien Premier ministre (de 2002 à 2004) du pouvoir d'Abdoulaye Wade, président du Sénégal, M. Seck a été accusé de détournement, de prévarication et de concussion dans la gestion des chantiers de Thies, et emprisonné sept mois durant.

23. Philippe Ardant, *op. cit.*, p. 157.

*La remise en cause
de l'encadrement juridique du pouvoir*

Pour sauvegarder la sécurité juridique et l'État de droit, il convient d'assurer la stabilité de la Constitution. Celle-ci doit être particulièrement rigide pour ne pas se prêter à des modifications faciles et intempestives. Or chacun peut constater que plusieurs pays africains ont procédé ces dernières années à des amendements dont le nombre a tendance à augmenter rapidement. Au surplus, ces révisions constitutionnelles sont souvent inopportunes parce qu'elles ne répondent nullement aux exigences de l'évolution des sociétés africaines en cause. Elles semblent suggérer au contraire un retour à une pratique dommageable pour la démocratie qui avait cours durant la parenthèse sombre des pouvoirs autoritaires en Afrique. Ainsi, entre 2001 et 2008, la Constitution du Sénégal a été modifiée au moins quatorze fois, soit une révision tous les six mois. De même, la Charte fondamentale de ce pays a été révisée en 2006 pour proroger le mandat des députés, parce que le parti majoritaire aurait été en mauvaise posture si les élections législatives s'étaient tenues à date échue. Plus récemment, en octobre 2008, les autorités sénégalaises n'ont pas hésité à procéder à une nouvelle modification de la Constitution pour régler un conflit interne au parti majoritaire (le PDS) et obliger le président de l'Assemblée nationale, Macky Sall, à quitter le perchoir de cette institution²⁴.

Il résulte de ces révisions faciles et répétées une instabilité institutionnelle et une désacralisation de la Constitution censée être la loi fondamentale, le sommet de la hiérarchie des normes de tout pays qui se réclame de l'État de droit.

Le déplafonnement du nombre de mandats présidentiels constitue un autre coup de boutoir contre l'État de droit et la démocratie. Au début du renouveau démocratique, la plupart des pays africains avaient opportunément inscrit dans leur Constitution la limitation des mandats du président de la République à deux. L'histoire politique de l'Afrique instruit en effet qu'un très long séjour à la tête d'un État conduit souvent à la personnalisation et à la patrimonialisation du pouvoir, voire à la tentation de se choisir un dauphin accommodant²⁵.

24. Macky Sall a d'ailleurs démissionné de tous mandats électifs auxquels il avait accédé grâce à l'investiture du parti du président Wade après avoir été obligé par ce dernier à quitter la présidence de l'Assemblée.

25. On prête aux présidents Hosni Moubarak, Omar Bongo, Abdoulaye Wade et Blaise Compaoré l'intention de se faire remplacer par leurs fils pour les trois premiers et par son frère pour le dernier.

Si certains pays ont respecté cette option (Cap-Vert, Mali, Bénin, Nigeria, Ghana), beaucoup d'autres en revanche l'ont abrogée de leur Constitution (Burkina Faso, Niger, Guinée, Togo, Cameroun, Gabon, Congo...). La dernière révision constitutionnelle dénonçant la limitation du nombre de mandats présidentiels, celle que vient d'opérer l'Algérie en novembre 2008 seulement, est révélatrice du « nouvel » état d'esprit de nombreux chefs d'État africains.

L'argument invoqué pour justifier cette volte-face consiste à dire que, dans des démocraties encore fragiles, l'expérience acquise et la notoriété personnelle sont très importantes et qu'il ne paraît pas souhaitable de se priver du leadership d'un homme qui a démontré son aptitude à gouverner²⁶.

Reste qu'il ne faudrait pas oublier qu'en démocratie le pouvoir appartient au peuple, lequel peut le déléguer pour une période déterminée. Sauf à se scléroser, la démocratie doit permettre le renouvellement du personnel politique. Par le procédé de la limitation des mandats, le peuple préserve sa souveraineté et peut surtout exercer un contrôle dissuasif.

19

La déchéance du contrôle de la constitutionnalité

Chacun sait que le développement de la justice constitutionnelle réhabilite le droit constitutionnel en lui restituant sa vraie dignité, sa vocation première²⁷. Or, dans de nombreux pays africains, on observe une faiblesse qualitative et quantitative de la jurisprudence constitutionnelle. Le droit y éprouve de réelles difficultés pour saisir la politique et pour garantir les libertés fondamentales en dépit de leur proclamation en abondance par les constitutions.

Cette faiblesse de la jurisprudence constitutionnelle est d'abord due au fait que les pays en cause ont délibérément choisi de confiner la justice constitutionnelle dans un champ de compétence restreint (contrôle de constitutionnalité des lois, contentieux électoral : Sénégal, Burkina Faso, Cameroun...).

Ensuite, les juridictions constitutionnelles elles-mêmes ont une conception minimaliste de leurs prérogatives et manquent de hardiesse dans leur interprétation du droit. Pour exemple, le Conseil constitutionnel rappelle systématiquement qu'il est « une juridiction d'attribution dont

26. Voir Gérard Conac, « Quelques réflexions sur le renouveau constitutionnel africain », communication au symposium international de Bamako, 2000; democratie.francophonie.org/IMG/pdf/bamako.297.pdf, p. 31.

27. Voir Ismaila Madior Fall (dir.), *op. cit.*, p. 21-22.

la compétence est strictement limitée par les textes [...] et qu'il ne saurait se prononcer que sur des cas expressément prévus par ces textes²⁸ ».

Enfin, le caractère restreint du régime de leur saisine est une cause de la faiblesse quantitative de leurs décisions. Au Sénégal, le Conseil constitutionnel n'en a rendu qu'une centaine en quinze ans d'existence. Cette observation vaut également pour le Burkina Faso, le Cameroun, le Togo, la Guinée...

Cette faiblesse de la jurisprudence constitutionnelle en Afrique est à la mesure de la modestie de la mission confiée par les régimes politiques aux juridictions constitutionnelles. Elle révèle en même temps un déficit de culture démocratique des dirigeants africains à un moment où l'accent est mis, à l'échelle universelle, sur la valorisation du rôle et de la responsabilité du juge dans les démocraties contemporaines.

20

Persistence des conflits armés et des coups d'État

La démocratie postule normalement l'abandon de tout recours à la force au profit du dialogue dans les compétitions politiques, le renouvellement des élites dirigeantes et la résolution des problèmes sociaux. Les conflits armés et les coups d'État sont donc incompatibles avec la démocratie. Au début des années 1990, l'entrée de l'Afrique dans le train de la démocratie sous l'influence de la convergence d'événements nationaux et internationaux avait laissé entrevoir l'espoir d'un bannissement de la violence dans les relations sociales. Mais cet espoir a été de courte durée. Les coups d'État ont repris de plus belle et les conflits armés perdurent bien que le vent de la démocratie continue de souffler en Afrique.

La récurrence des conflits armés

La plupart des conflits armés qui ont affecté le continent africain pendant les premières années d'indépendance étaient des conflits de souverainetés, des conflits interétatiques. Ces affrontements se sont intensifiés et, surtout, ont changé de nature. Ce sont désormais des conflits intra-étatiques, ou guerres civiles, engendrés par la gouvernance des États qui frappent l'Afrique. La récurrence de ces affrontements armés ne remet pas seulement en cause la démocratie naissante, elle sape aussi les fondements de l'État africain et de l'unité nationale.

Le conflit ivoirien est symbolique à cet égard, puisqu'il a éclaté au moment précis de l'élection présidentielle, à l'occasion d'un banal contrôle

28. Cité par Ismaila Madior Fall, *ibid.*, p. 22.

d'identité. De même, les guerres civiles dans les deux Congo confirment la fragilité de l'expérience démocratique en cours, celle-ci n'étant pas encore parvenue à extirper la violence du champ des compétitions politiques et de la résolution des problèmes sociaux. Les conflits de Sierra Leone, du Liberia et de la Guinée-Bissau ont également éclaté pendant le processus de démocratisation de ces pays.

Les guerres civiles font encore des ravages en RDC, en Somalie et au Darfour malgré plusieurs tentatives de faire revenir la paix. Les hostilités ont au demeurant repris avec une violence inouïe en RDC en 2007, alors que Joseph Kabila venait juste d'être élu au terme d'un scrutin jugé libre et sincère par tous les observateurs.

Dans les pays affectés par la phase de révolte armée, la guerre civile pervertit les institutions de l'État. Les forces armées et de sécurité, l'appareil judiciaire et les organes de régulation qui permettent un fonctionnement républicain de l'État sont dépouillés de leur rôle d'intégration nationale, pour n'être plus que des outils au service de factions ou de groupes à base ethnique ou régionale. Dans ces conditions le système démocratique se trouve péjoré durablement.

21

Le retour des coups d'État

L'Afrique, on le sait, est un terrain de prédilection pour les déstabilisations politiques et sociales. Les jeunes États indépendants ont très tôt semblé s'accommoder du coup d'État comme mode naturel de conquête du pouvoir. Pendant les décennies 1960-1970, plusieurs pays africains ont subi des coups d'État qui ont porté des militaires au pouvoir²⁹.

Le vent de démocratisation qui a soufflé sur l'Afrique au début des années 1990 avait entrepris de battre en brèche les fondements théoriques de validation des coups d'État, en particulier de l'école développementaliste qui considère que l'intervention des militaires en politique n'est pas par nature contraire aux pratiques démocratiques. Les représentants de cette école ont une lecture « réaliste » du phénomène des coups d'État. Pour Daniel Lerner et Richard Robinson, « l'intervention en politique des militaires, quelles qu'en soient les formes, peut aller dans le sens du développement économique et/ou de la modernisation politique de ces pays »³⁰.

29. Pierre F. Tavares, « Désintégration des souverainetés nationales. Pourquoi tous ces coups d'État en Afrique ? », *Le Monde diplomatique*, janvier 2004, p. 16.

30. Daniel Lerner, Richard Robinson, « Swords and Ploughshares. The Turkish Army as a Modernising Force », *World Politics*, n° 13, 1960, p. 14-19. Parmi les raisons avancées, on note les capacités d'organisation des forces armées, les qualités morales, le patriotisme des cadres

Profitant du contexte international favorable ou contrainte par elle, l'Organisation de l'unité africaine (OUA) avait décrété les coups d'État hors la loi et sonné l'alerte contre des régimes prétoriens.

Mais l'avènement de dirigeants élus démocratiquement n'a rien changé aux politiques de prédation, de clientélisme et de corruption, alors que les populations attendaient une répartition plus équitable des richesses nationales. Dans plusieurs pays, les gouvernements se sont révélés incapables de satisfaire les demandes des populations. L'euphorie a alors cédé la place à la désillusion et à la frustration.

C'est dans ce contexte social que les coups d'État militaires firent de nouveau irruption un peu partout sur le continent africain³¹.

22 L'incapacité des gouvernements démocratiques à promouvoir le développement économique et à faire respecter l'ordre et la loi est le principal argument invoqué par les juntes militaires. Samuel Huntington avait pourtant averti dès 1991 que les problèmes qui affecteraient à l'avenir les rapports entre les gouvernements civils et l'armée dans les jeunes démocraties viendraient plus probablement des civils que des militaires³². Sa prédiction s'est réalisée dès 1996 avec l'interruption du processus démocratique au Niger par le coup d'État du colonel Baré Maïnassara. Ce mode de prise du pouvoir s'est amplifié depuis et ne laisse pas de frapper l'Afrique, en dépit de sa condamnation formelle par l'OUA et par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)³³.

La question militaire est dès lors redevenue prégnante et délicate pour le devenir de l'Afrique. Au cours de la seule année 1999, des coups de force sont intervenus en Côte d'Ivoire, en Sierra Leone, au Niger et en Guinée-Bissau. En Mauritanie, la junte militaire a renversé, le 6 août 2008, le président élu démocratiquement, Sidi Ould Cheikh Abdallahi. Le 23 novembre 2008, une partie de l'armée a tenté de prendre le pouvoir

militaires... Lorsque les circonstances et l'histoire en consacrent la légitimité, le coup d'État est accueilli avec soulagement, voire enthousiasme, par les peuples opprimés. On ne saurait soutenir que la prise du pouvoir au Mali par le général Amadou Toumani Touré, en 1991, n'a pas été salutaire pour le peuple malien.

31. Voir Niandou Souley Abdoulaye, « Le capital de confiance initiale des régimes militaires africains », *Afrique et Développement*, vol. 20, n° 2, 1995, p. 42.

32. Samuel Huntington, *op. cit.*

33. Déclaration des principes politiques de la CEDEAO, adoptée à Abuja le 6 juillet 1991, sur la liberté, les droits des peuples et la démocratie. Protocole de l'OUA relatif au mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits, signé à Lomé le 10 décembre 1999, prévoyant une intervention de l'OUA en cas de renversement d'un gouvernement démocratiquement élu.

par la force en Guinée-Bissau après la publication des résultats des élections législatives. Il est à craindre que l'Afrique ne soit en train de s'installer dans un nouveau cycle de coups d'État militaires, hypothéquant ainsi la marche qu'elle a entamée dans la voie de la démocratisation.

Élections imparfaites

La période des élections est l'un des temps forts de la vie politique d'un pays. L'élection exprime le pluralisme politique, fonde la démocratie représentative et légitime le pouvoir. Elle est devenue, nous l'avons noté, « un rite démocratique ». Mais on peut s'interroger sur sa pertinence lorsqu'elle sert uniquement à légitimer des pouvoirs, à renforcer des pouvoirs autoritaires par le détournement du suffrage universel par des clans et des intérêts privés. L'élection présidentielle, notamment, devient dans ce cas une simple formalité administrative, un simple vernis démocratique³⁴ dont certains n'hésitent plus à demander la suppression³⁵.

23

Cet appel à l'élimination totale de ce mode de désignation des chefs de l'État peut paraître excessif, mais il est en vérité l'expression de l'indignation causée par la dévalorisation de l'acte électif, la perte de son pouvoir de contrôle et de sanction en démocratie.

Son organisation par les pouvoirs en place ne cesse de susciter de vives contestations, conduisant parfois les oppositions à les rejeter et refuser d'y participer. Au Sénégal, l'opposition dite significative regroupée au sein du Front « Siggil Sénégal » a décidé de boycotter les élections législatives du 3 juin 2007 au motif que le fichier électoral n'était pas fiable. Il faut reconnaître par ailleurs que le pouvoir en place a unilatéralement modifié à plusieurs reprises les règles du jeu électoral, remettant ainsi en cause le consensus réalisé sur cette question en 1992³⁶.

Pareilles contestations ont émaillé d'autres scrutins un peu partout en Afrique, notamment en Centrafrique en 1998, au Burkina Faso en 2000, au Togo en 2005, au Gabon en 2001, au Cameroun en 1997 et en Côte d'Ivoire en 1995, au Zimbabwe en 2005 et 2008.

Au Kenya, une grave crise sociopolitique est née de l'élection présidentielle du 27 décembre 2007. En effet, la sincérité des résultats de l'élection, consacrant la victoire de Mwai Kibaki, a été contestée à bon droit par l'opposition et il en est résulté une crise politique particulièrement meurtrière.

34. Voir Francis Fukuyama, *op. cit.*, p. 47.

35. Voir Thierry Michalon, « Le suffrage universel détourné par les clans et les intérêts privés. Pour la suppression de l'élection présidentielle en Afrique », *Le Monde diplomatique*, janvier 2004, p. 24-25.

36. Code électoral consensuel de 1992.

Cette situation est d'autant plus regrettable que ce pays avait réussi une alternance démocratique remarquable en 2002. L'opposition regroupée dans la coalition nationale Arc-en-ciel derrière son leader Mwai Kibaki avait alors remporté les élections présidentielle et législatives contre le président sortant Daniel Arap Moi. Tout le monde s'accorde à dire que les autorités kenyanes pouvaient épargner les centaines de vies humaines perdues³⁷, si elles avaient respecté le suffrage populaire issu des urnes. Plus grave, les violences ont pris une tournure ethnique. Elles ont en définitive opposé les Kikuyus, ethnies du président Kibaki, aux Louos, celle de son rival Rayla Odinga. On a parlé de « nettoyage ethnique » et les deux camps se sont mutuellement accusés de génocide.

24

La rétention des résultats du scrutin présidentiel obéit à la même logique de perpétuation du pouvoir et constitue une forme d'entrave à la libre expression du suffrage populaire et à l'alternance. Ainsi, au Zimbabwe, plus d'un mois après le scrutin présidentiel du 29 mars 2008, le régime du président Robert Mugabe a usé du subterfuge du recomptage des voix pour tenter d'inverser les résultats de l'élection, avant de publier finalement des résultats manifestement préfabriqués. Ces manœuvres lui permirent de se maintenir pour le second tour contre l'opposant Morgan Tsvangirai dont le parti avait déjà remporté les élections législatives avec une confortable majorité. Mais ce dernier, qui était pourtant arrivé largement en tête à l'issue du premier tour selon les résultats officiels, fut contraint de se retirer de la course pour mettre un terme aux intimidations, actes de violence et arrestations arbitraires perpétrés contre ses partisans par l'armée et la police zimbabwéenne dans l'entre-deux-tours. Ce retrait a permis à Robert Mugabe, unique candidat au second tour, d'obtenir 85 % des voix à l'issue d'un scrutin marqué par un très fort taux d'abstention. Cette élection entachée de multiples irrégularités est qualifiée par la plupart des observateurs de simulacre de démocratie.

Ailleurs, au Nigeria, au Cameroun, etc., la même logique de perpétuation des régimes en place a été à l'origine de fraudes électorales.

L'acte électif n'a de sens, au fond, que s'il permet à terme l'alternance démocratique, c'est-à-dire s'il réunit les conditions d'un changement de régime sans effusion de sang, l'alternance étant un puissant indicateur de l'enracinement d'une expérience démocratique. Or les manipulations électorales, intimidations et recours à la force qui émaillent bien

37. Cette tourmente kenyane a fait plus de 1 000 morts, plus 300 000 réfugiés intérieurs et mis à genoux l'économie du pays.

des élections en Afrique sont les signes du refus d'accepter les règles du jeu démocratique, souvent à l'origine de troubles postélectoraux.

Les pays africains ont certes accompli des progrès significatifs sur la voie de la démocratisation. Mais l'expérience est encore jeune et fragile, donc réversible. Les résistances rencontrées démontrent que les perspectives prometteuses que l'ouverture démocratique au début des années 1990 avait laissé entrevoir semblent être dans une impasse préoccupante.

Mais cette mauvaise passe ne doit pas incliner à l'afro-pessimisme car la démocratie est une quête permanente. Il reste que, pour qu'elle puisse se hisser de son état embryonnaire à un niveau plus achevé, elle doit s'appuyer sur une véritable culture démocratique qui lui fait encore défaut. Les dirigeants en place n'y ont souvent adhéré que du bout des lèvres, contraints et forcés par des contingences internationales et nationales. Les individus ne sont pas encore suffisamment éduqués et informés pour devenir des citoyens avisés et actifs. Dans la plupart des pays africains, la route est encore longue pour accéder à une démocratie de forte intensité.

25

R É S U M É

Le début des années 1990 marque l'entrée de l'Afrique dans une nouvelle vague de transition démocratique.

Ce processus a abouti à l'adoption, dans presque tous les pays africains, de nouvelles constitutions consacrant une démocratie dont la reconnaissance du pluralisme, de l'opposition politique ainsi que la proclamation de droits et libertés sont les traits fondamentaux. Ce renouveau démocratique est également marqué par la construction progressive de l'État de droit et l'organisation d'élections disputées débouchant sur une alternance dans plusieurs pays. Des progrès significatifs ont certes été réalisés par de nombreux pays africains, mais des obstacles subsistent. Des élections mal préparées ou manipulées débouchent sur des violences bloquant le processus démocratique et le dialogue entre les acteurs politiques. Pour se maintenir au pouvoir, certains chefs d'État modifient la Constitution ou instrumentalisent certaines institutions (notamment l'Assemblée parlementaire), remettant ainsi en cause le principe de la séparation des pouvoirs. De même, la persistance des conflits armés et la résurgence des coups d'État dans certains pays minent la transition démocratique.

B I B L I O G R A P H I E

- Jocelyn Alexander, Jo-Ann McGregor, « Les élections, la terre et l'émergence de l'opposition dans le Matabeleland », *Politique africaine*, n° 81, mars 2001.
- Philippe Ardant, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, LGDJ, 2007.
- Jean-François Bayart, « La problématique de la démocratie en Afrique noire : La Baule, et puis après ? », *Politique africaine*, n° 43, octobre 1991.
- Daniel Compagnon, « Terrorisme électoral au Zimbabwe », *Politique africaine*, n° 78, juin 2000.
- Ismaila Madior Fall (dir.), *Les Décisions et Avis du Conseil constitutionnel du Sénégal*, CREDILA, 2008.
- Jean Gicquel, Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Montchrestien, 2005.
- Samuel Huntington, *The Third Wave : Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991.
- 26 Thierry Michalon, « Le suffrage universel détourné par les clans et les intérêts privés. Pour la suppression de l'élection présidentielle en Afrique », *Le Monde diplomatique*, janvier 2004.
- Célestin Monga, « L'émergence de nouveaux modes de production démocratique en Afrique noire », *Afrique 2000*, n° 7, octobre-décembre 1991.
- Patrick Quantin, « Pour une analyse comparative des élections africaines », *Politique africaine*, n° 69, 1998.
- Niandou Souley Abdoulaye, « Le capital de confiance initiale des régimes militaires africains », *Afrique et Développement*, vol. 20, n° 2, 1995.
- Niandou Souley Abdoulaye, « Paradoxes et ambiguïtés de la démocratisation en Afrique », communication présentée au Colloque international « Intégration et régionalismes », Bordeaux, CEAN, 1994, non publiée.
- Niandou Souley Abdoulaye, « Crise des autoritarismes militaires et renouveau politique en Afrique de l'Ouest. Étude comparative, Bénin, Mali, Niger, Togo » (thèse), Université Bordeaux I, 1992, non publiée.
- Pierre F. Tavares, « Désintégration des souverainetés nationales. Pourquoi tous ces coups d'État en Afrique ? », *Le Monde diplomatique*, janvier 2004.

Sites web

- http://www.citationspolitiques.com/theme.php3?id_mot=717
<http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/bamako.340.pdf>
http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/LOI_no2005-
<http://www.cean.sciencespobordeaux.fr/pokam>

JEAN-FRANÇOIS BAYART

LA DÉMOCRATIE À L'ÉPREUVE
DE LA TRADITION
EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

27

La question démocratique en Afrique a donné lieu à toute une série de commentaires et d'interprétations culturalistes qui fleurissent sur un certain condescendance, voire un racisme certain. Le sous-continent ne serait pas « mûr » pour la démocratie, selon les pétitions de principe que nombre d'hommes politiques français ont réitérées tant qu'ils le pouvaient. Et maintenant qu'ils ne le peuvent plus complètement, ils ne la verraient s'instaurer ou se consolider au sud du Sahara qu'au terme d'un « long processus », à l'image de ce qui s'est produit en Europe même. Seraient en cause non plus la « mentalité primitive », *horresco referens*, mais la tradition, le tribalisme, la pauvreté, les legs colonial et *tutti quanti*. Il est inutile de reprendre la critique de ce discours que nous avons pour notre part menée dans des écrits antérieurs. En revanche, il importe de poursuivre la réflexion sur le rapport que la démocratie entretient en Afrique avec l'histoire, les représentations culturelles qui en sont l'expression, et les pratiques sociales récurrentes que l'on désigne par la notion générique de « tradition » ou de « coutume ». Car celles-ci ne constituent pas un facteur cohérent, préexistant à l'action et la conditionnant. « Les termes mêmes de tradition, de coutume servent de référence et assoient *ce qui se fait* comme manifestation propre à la collectivité et sanctionnée par elle. La coutume n'est jamais expliquée, mais agit – elle est une pratique –, et elle ne renvoie qu'à elle-même, explication première de l'acte », écrivait Yvonne Verdier à propos d'un village bourguignon. Et d'ajouter : « Cependant l'exigence normative de “faire la coutume” n'oblitére jamais l'événement. Tout au contraire, celui-ci nourrit la coutume, faisant jurisprudence et élargissant l'ensemble des

usages coutumiers [...]. Aussi, en tant qu'expression localisée et temporalisée de la collectivité, la coutume déjoue-t-elle deux notions qui lui sont trop souvent rapportées : celle de survivance et celle de rigidité. Chaque coutume, chaque façon de faire, possède sa stratigraphie et son historicité propres¹. »

Ce détour par un terroir français a l'avantage de « dé-tropicaliser » la tradition dans les sociétés africaines, qu'il importe de saisir dans leur « banalité », en tant que sociétés politiques à part entière, comme nous le recommandions il y a maintenant bien longtemps dans les pages de cette revue². Il permet aussi de rappeler l'« événementialité » et l'historicité d'une coutume qui se donne pour atemporelle. En Afrique comme ailleurs, il y a eu invention de la modernité par « invention de la tradition »³. Et ce d'autant plus qu'il y existait une vraie « tradition de l'invention » : « La vie sociale et culturelle dans l'Afrique des siècles précédant la conquête était beaucoup plus inventive au quotidien que ce que nous pouvons aujourd'hui imaginer », fait valoir Jane I. Guyer, qui peut ainsi affirmer que « l'Afrique n'a jamais été traditionnelle »⁴.

Le processus, éminemment politique, d'« invention de la tradition » (et de « tradition de l'invention ») est en relation directe avec le caractère démocratique, ou au contraire autoritaire, voire totalitaire, de l'exercice du pouvoir, ne serait-ce que parce qu'il a « indigénisé » les Africains en les instituant en sujets coloniaux et tribaux plutôt qu'en citoyens impériaux, mais aussi parce qu'il leur a fait partager une séquence historique qui sera *in fine* sous-jacente au nationalisme et au panafricanisme. Le philosophe camerounais Fabien Eboussi Boulaga en déduit cette définition de la tradition : « Un être-ensemble et un avoir-en-commun qui

1. Yvonne Verdier, *Façons de dire, Façons de faire. La laveuse, la couturière, la cuisinière*, Gallimard, 1979, p. 81-82. Il ressort de cette définition qu'il convient de renoncer à la distinction canonique entre la tradition, supposée invariable, et la coutume, présumée flexible : toute tradition, toute coutume est historiquement située et évolutive. Nous tiendrons donc les deux termes pour synonymes.

2. Jean-François Bayart, « Les sociétés africaines face à l'État », *Pouvoirs*, n° 25, avril 1983, p. 23-39.

3. Eric Hobsbawm, Terence O. Ranger (dir.), *The Invention of Tradition*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983.

4. Jane I. Guyer, « La tradition de l'invention en Afrique équatoriale », *Politique africaine*, n° 79, octobre 2000, p. 101-139, et « Africa Has Never Been "Traditional". So Can We Make a General Case? A Response to the Articles », *African Studies Review*, vol. 50, n° 2, septembre 2007, p. 183-202. Voir aussi Jan Vansina, *Paths in the Rainforests. Toward a History of Political Tradition in Equatorial Africa*, Madison, The University of Wisconsin Press, 1990, notamment chap. 9.

appellent à une destinée commune par un agir-ensemble⁵. » Il l'érige ainsi en « utopie critique », en praxis de la liberté.

Est-ce à dire que la « coutume » africaine est en soi démocratique, autoritaire ou totalitaire ? Non, bien sûr, pas plus que le christianisme ou l'islam. Tout énoncé ou toute pratique se réclamant de la culture est polysémique. Son orientation politique procède des circonstances, et en particulier du jeu des acteurs ou du contexte dans lequel ils sont situés. Les présidents autoritaires ont pu se réclamer d'un proverbe vraisemblablement apocryphe, selon lequel « il ne peut y avoir deux crocodiles mâles dans un même marigot », pour affirmer leur suprématie personnelle au sein de régimes de parti unique. Certains d'entre eux – Tombalbaye au Tchad, Eyadema au Togo, Mobutu au Zaïre – ont même nourri des projets totalitaires en s'efforçant de constituer une société « holiste » à partir de sociétés éminemment « individualistes » – quoi qu'on en dise – au nom du retour à l'« authenticité », et en imposant des rituels néo-traditionnels⁶. De même, les partis uniques du Cameroun et du Kenya ont contraint les populations qu'ils encadraient à prononcer des « serments » de loyauté qui s'accompagnaient de l'ingestion obligatoire de potions présentées comme magiques, remployant des méthodes coercitives et traumatisantes dont avaient usé les mouvements ou les maquis nationalistes des années 1930-1960. Mais d'autres hommes politiques ont eu recours à la tradition pour mettre en œuvre des processus de démantèlement des pouvoirs autoritaires et de passage à la démocratie, par exemple en organisant des conférences nationales en 1990 sur le mode de la « palabre » et en utilisant à leur tour des rites néo-traditionnels de « purification » pour promouvoir la « réconciliation ». Cette invocation de la coutume pour légitimer tantôt le despotisme tantôt la démocratie tient naturellement de l'artefact et de la stratégie politiques. Elle a d'ailleurs été le fait non de paysans illettrés, mais d'intellectuels de formation occidentale, de prélats et de théologiens catholiques, de ministres et de hauts fonctionnaires, même si des « tradipraticiens » ont

29

5. Fabien Eboussi Boulaga, *La Crise du Muntu. Authenticité africaine et philosophie*, Présence africaine, 1977, p. 145.

6. Nous suivons ici la définition du totalitarisme par Louis Dumont, comme « maladie de la société moderne » et comme « hybridation » entre holisme et individualisme. Outre l'œuvre de celui-ci, voir son commentaire par Philippe de Lara, « Anthropologie du totalitarisme. Lectures de Vincent Descombes et Louis Dumont », *Annales HSS*, vol. 63, n° 2, mars-avril 2008, p. 353-375. Par ailleurs, de nombreux travaux d'anthropologie relativisent le caractère « holiste » des sociétés africaines anciennes et insistent sur le rôle décisif qu'y tenaient les performances individuelles : voir par exemple Jane I Guyer, « La tradition de l'invention en Afrique équatoriale », art. cité.

pu y être associés ou si ces événements ont donné lieu à de nombreuses pratiques dans l'invisible de la part de leurs protagonistes, tout diplômés qu'ils fussent, et de leurs partisans⁷.

Autrement dit, le rapport, positif ou négatif, de la démocratie à la tradition est d'ordre historique. Il est indissociable de moments particuliers : à tout seigneur tout honneur, le moment colonial, mais aussi celui du mouvement nationaliste et ceux des différentes périodes de l'époque postcoloniale, sans au demeurant que les uns et les autres puissent s'abstraire de la longue durée des sociétés africaines. Le rapport de la démocratie à la tradition est également inséparable de l'inégalité sociale : les aînés et les cadets, les hommes et les femmes, les anciens esclaves ou hommes libres n'adhèrent pas à la même tradition, et en tout cas n'en ont pas la même acception, car ils n'ont pas les mêmes intérêts, les mêmes positions symboliques et matérielles, les mêmes ressources, les mêmes pouvoirs. L'on peut en dire autant, au sein d'une société, des différentes confessions ou religions qui l'habitent. Un catholique, un pentecôtiste, un musulman d'obédience wahhabite ou confrérique ne partageront pas une vision ou une appréciation normative unique de la coutume. Et l'acceptation, ou au contraire la récusation, de l'innovation sont l'une des grandes pommes de discorde entre les adeptes d'une même foi, comme l'ont montré les débats islamiques autour du principe d'« interprétation » (*ijtihad*) ou le rejet par les traditionalistes du Concile Vatican II.

La question de l'historicité de la tradition, et donc celle de sa transmission et de sa reproduction, notamment par le biais de la socialisation, se posent avec d'autant plus d'acuité que l'Afrique subsaharienne a enregistré ces dernières décennies une double transformation, d'ordre démographique. Sa population est passée de 100 millions d'habitants en 1900 à 700 millions en 2000. Il s'ensuit que la majorité des Africains d'aujourd'hui n'ont pas connu non seulement l'époque coloniale, mais encore la grande mobilisation démocratique de 1989-1992. En outre, ils sont devenus des citoyens et vivent désormais de plus en plus dans des agglomérations urbaines parfois gigantesques. Dans un tel contexte de changements accélérés, la coutume ne renvoie certes pas à cette « immobilité » que le président Nicolas Sarkozy croit déceler dans les sociétés africaines, ni à l'idée de ruralité⁸. Elle est une pratique urbaine

7. Fabien Eboussi Boulaga, *Les Conférences nationales en Afrique*, Karthala, 1993 ; Richard Banégas, *La Démocratie à pas de caméléon. Transition et imaginaires politiques au Bénin*, Karthala, 2003 ; Patrice Yengo, *La Guerre civile du Congo-Brazzaville, 1993-2002. « Chacun aura sa part »*, Karthala, 2006.

8. Jean-Pierre Chrétien (dir.), *L'Afrique de Sarkozy. Un déni d'histoire*, Karthala, 2008.

et juvénile, que fondent la mobilité sociale et géographique – en particulier la migration – autant que le terroir, et la quotidienneté du présent autant que le passé⁹. De ce point de vue, la tradition ne résume pas à elle seule la question de l'historicité des sociétés africaines, ici celle de la démocratie en leur sein, tout en étant l'une de ses expressions. Mais elle est bien l'une des dimensions dans lesquelles se manifestent les luttes politiques depuis plus ou moins un siècle, selon les cas que nous considérons, et elle a été la matrice tantôt d'une situation autoritaire, tantôt d'un processus de démocratisation de l'État.

L'HISTORICITÉ DE LA REVENDICATION DÉMOCRATIQUE

L'Afrique n'a bien sûr pas le monopole de la coutume. Et en Europe la coutume, en l'occurrence, consiste à saisir la formation de l'État en Afrique et son éventuelle démocratisation comme un processus exogène qui résulterait de la distorsion coloniale et frapperait d'inauthenticité le politique. Pour faire bref, les frontières, découpées de manière arbitraire par le colonisateur, seraient artificielles et la débilite des institutions découlerait de leur caractère « importé »¹⁰. Espace nécessaire de la formulation de la volonté générale et de l'expression du peuple souverain¹¹, l'État-nation, en conséquence, serait congénitalement « failli ». Quant aux idéologies dont il est l'habitable, elles ne correspondraient pas à la « culture africaine » et témoigneraient de l'« aliénation » constitutive de la condition et de la situation coloniales qu'auraient reproduites des indépendances en trompe l'œil. C'est en fonction de ces postulats que la démocratie et, en deçà, l'unité même de la nation apparaissent toujours comme problématiques aux yeux des Occidentaux. Ce refus d'appréhender et la démocratie et la nation en Afrique sous l'angle de leur universalité, ce choix de les « tropicaliser » et de les interpréter dans les termes d'une pathologie représentent en soi un fait politique majeur¹².

31

9. Craig Calhoun insiste sur ce fait que la tradition se constitue moins dans le passé historique que dans la pratique sociale quotidienne : « The Radicalism of Tradition. Community Strength or Venerable Disguise and Borrowed Language ? », *American Journal of Sociology*, vol. 88, n°5, mars 1983.

10. Bertrand Badie, *L'État importé. Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Fayard, 1992.

11. Jürgen Habermas, « The European Nation-State. Its Achievements and its Limitations. On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship », in Gopal Balakrishnan (dir.), *Mapping the Nation*, Londres, Verso, 1996, p. 281-294.

12. C'est par exemple selon cette grille de lecture que Nicolas Sarkozy peut intervenir au Tchad en février 2008 pour sauver le président Idriss Déby sur le point d'être balayé par la

Le défaut supposé de légitimité ou d'adéquation de l'une et de l'autre par rapport à la réalité non moins supposée des sociétés provient en partie de l'Occident, toujours prompt à mettre en doute leur représentativité et à prendre au sérieux le discours complémentaire de légitimation de l'autoritarisme, qui seul serait à même de surmonter les divisions du tribalisme, de garantir le développement, d'être politiquement intelligible pour les masses. La plupart des présidents autoritaires ont usé et abusé de cette ressource extérieure de légitimation, bien après que la fin de la guerre froide eut cessé de la justifier d'un point de vue diplomatique et stratégique. Le cas échéant, ils n'ont pas répugné à provoquer de leur propre chef des troubles de nature à convaincre leurs appuis étrangers de la nécessité du despotisme.

32 Dans ces conditions, la revendication démocratique est aisément imputée aux influences ou aux manœuvres de l'étranger. Tel était déjà le cliché à l'époque coloniale ou dans les premières années des indépendances. Seules les élites « détribalisées » – la qualification n'était pas forcément aimable à l'âge des empires – agitaient des idées libérales qu'elles ne maîtrisaient au demeurant pas, quand elles n'étaient pas purement et simplement les marionnettes de Moscou. On pouvait accepter (ou espérer) d'un « évolué » qu'il fût bon chrétien, beaucoup moins qu'il fût un démocrate sincère. La fable a été répétée à l'envi après la chute du mur de Berlin, en novembre 1989, et la Conférence franco-africaine de La Baule, en juin 1990. Chacun de ces deux événements est censé avoir joué un rôle décisif dans les mobilisations de masse qui ont balayé la plupart des États subsahariens au début de la décennie. Mais leur impact doit être relativisé. La contestation du régime du président Kérékou au Bénin est antérieure de plusieurs mois à l'affaissement de la RDA, et c'est bien le précédent du Bénin, et de son modèle de la Conférence nationale, qui déstabilisera les autres situations autoritaires du sous-continent, même s'il ne faut pas sous-estimer l'écho que rencontra le renversement en Roumanie de Ceaucescu, vieil allié de Mobutu et de Mugabe, à l'issue de l'une de ces manifestations spontanées de soutien populaire que connaissaient bien les Africains. Quant au fameux discours que tint à La Baule le président François Mitterrand, et dans lequel il se montra moins réticent à l'encontre de la démocratie au sud

rébellion de ses anciens lieutenants, au prix de la liquidation de l'opposition légale, pourtant adoubee par la France, l'Union européenne et les États-Unis, quelques mois auparavant. Voir Jean-Pierre Chrétien (dir.), *L'Afrique de Sarkozy*, op. cit., et Jean-François Bayart, « L'hypopolitique africaine d'un hyperprésident », *Savoir/Agir*, n° 5, septembre 2008, p. 161-169.

du Sahara qu'auparavant, il s'est borné à prendre acte d'une conjoncture de fait. Mais de là à lui imputer la responsabilité de la vague démocratique, comme l'en accusèrent les élites africaines acquises à l'autoritarisme et leurs soutiens français, il y a un grand pas que la vraisemblance interdit de franchir. Ce fut en réalité sous la pression des manifestations, et parfois des émeutes, que la plupart des présidents autoritaires du « pré carré » africain de la France durent se résigner à octroyer la reconnaissance du multipartisme au cours du premier semestre 1990, plusieurs semaines avant le sommet de La Baule. Et les événements étrangers qui eurent une vraie résonance dans les différents pays du sous-continent furent bien plutôt – outre la révolution béninoise – le putsch constitutionnel en Tunisie qui écarta du pouvoir Bourguiba en novembre 1987, les émeutes d'Algérie qui mirent fin au régime de parti unique à l'automne 1988 et, en République sud-africaine, la libération de Nelson Mandela, en février 1990.

Par ailleurs, la revendication démocratique en Afrique n'est pas née *ex nihilo* au début de la décennie. Il s'est au contraire agi d'une résurgence, dans la plupart des cas. La fin de la période coloniale avait vu la généralisation du suffrage universel et l'instauration du multipartisme, bien que ce dernier ne manquât pas d'ambivalence. Le principal mouvement nationaliste avait toujours tendance à suspecter ses concurrents de diviser le peuple face au colonisateur et de nuire à la cause sacrée de l'indépendance, de composer avec les démons du tribalisme ou du séparatisme, de collaborer en sous-main avec l'occupant – et de fait l'administration coloniale, notamment française, divisait volontiers pour essayer de continuer à régner, quitte à susciter la création de petits partis locaux sans représentativité nationale et forts du néo-traditionalisme de terroir, selon une technique que reprendront à leur compte les présidents Mobutu, Bongo et Biya dans les années 1990. De ce moment de la décolonisation, il est souvent resté une méfiance confuse à l'égard du multipartisme, que ne suffit pas à expliquer la puissance de l'imaginaire national (ou son instrumentalisation par la classe politique désireuse de construire un État centralisé). Ceux des partis nationalistes qui disposaient d'un vrai soutien populaire et qui se sont érigés en partis uniques au lendemain des indépendances ont sans doute représenté, peu ou prou, des mouvements de lutte contre la sorcellerie, comparables, *mutatis mutandis*, aux prophétismes et aux Églises indépendantes qui proliféraient à la même époque. Et les désordres qui accompagnaient les rivalités entre les formations partisans, puis les luttes factionnelles qui ont déchiré les partis uniques

34 eux-mêmes, ont pu être assimilés aux « batailles nocturnes »¹³ du monde de l'invisible. Le dépouillement des archives locales de l'Union nationale camerounaise, dans le courant des années 1970, nous avait permis de repérer cette identification confuse des « luttes d'influence » qui opposaient sans relâche les cadres intermédiaires du parti unique aux pratiques des sorciers¹⁴. Encore faut-il préciser que, sorcier, tout un chacun peut l'être, parfois sans le savoir, et que cette propriété relève bien de la modernité de la tradition puisque le changement social ne cesse d'engendrer de nouvelles formes de sorcellerie¹⁵. En outre, ces dernières sont aussi bien compatibles avec l'exercice de la démocratie. Les élections compétitives qu'a rendu possibles la (ré)introduction du multipartisme dans les années 1990 sont vite devenues un haut lieu de l'invisible, les candidats usant de charmes à qui mieux mieux. Dès lors se profile une hypothèse. Si les partis uniques ont été peu ou prou assimilés à des mouvements anti-sorcellerie, leur démantèlement et les perturbations qui s'en sont suivies, sur fond de crise économique et de pandémie du SIDA, n'ont-ils pas ouvert la voie à d'autres mouvements sociaux d'endigement des forces de l'invisible, à commencer par le pentecôtisme qui connaît une progression foudroyante depuis une vingtaine d'années et qui a engagé un combat sans merci contre le Mal ? Force est en tout cas de reconnaître la corrélation entre la prétendue « transition démocratique » des années 1990 et la montée en puissance de la dénonciation des pratiques de l'invisible – y compris chez les enfants des rues dont la pauvreté et la guerre ont accru le nombre –, même si divers facteurs économiques, démographiques ou sanitaires ont sans doute plus pesé en la matière que les évolutions politiques *stricto sensu*.

Quoi qu'il en soit, la revendication démocratique qui a ébranlé les régimes autoritaires en 1989-1992 a vite été contrée¹⁶. Ces derniers se sont généralement reproduits sous le couvert du multipartisme. Et les groupes dominants qui les contrôlaient ont su détourner à leur profit les mesures de libéralisation économique, en particulier les privatisations, qu'imposaient les programmes multilatéraux d'ajustement structurel

13. Nous reprenons le titre du livre de Carlo Ginzburg, *Les Batailles nocturnes. Sorcellerie et rituels agraires en Frioul, XVI^e-XVII^e siècle*, Lagrasse, Verdier, 1980.

14. Jean-François Bayart, *L'État au Cameroun*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1979.

15. Peter Geschiere, *Sorcellerie et Politique en Afrique. La viande des autres*, Karthala, 1995.

16. Jean-François Bayart, « L'Afrique invisible », *Politique internationale*, n°70, hiver 1995-1996, p. 287-299.

pour poursuivre leur accumulation primitive. Les divisions de l'opposition, le contrôle des finances publiques, du crédit, de la réglementation et des principales rentes minières ou agricoles, la pusillanimité et l'incohérence des bailleurs de fonds occidentaux qui demandaient simultanément une révolution copernicienne dans le domaine économique, l'instauration de la démocratie et la stabilité politique ont été les trois principales ressources qui ont permis aux présidents autoritaires les plus talentueux – Houphouët-Boigny en Côte d'Ivoire, Compaoré au Burkina Faso, Eyadema au Togo, Déby au Tchad, Biya au Cameroun, Bongo au Gabon, Mobutu au Zaïre, arap Moi au Kenya – de se maintenir en selle au prix de quelques gages concédés à leurs opinions et aux chancelleries étrangères. La mort ou la guerre ont certes pu rattraper certains d'entre eux, mais dans un premier temps leur performance a été impressionnante d'habileté. Or la tradition leur a souvent offert des armes redoutables pour mener à bien leur restauration autoritaire. Ils ont fomenté dans les provinces des mobilisations plus ou moins violentes de la part des populations présumées « autochtones » à l'encontre des « allogènes », par exemple dans la vallée du Rift au Kenya ou au Shaba, dans le sud du Zaïre. Les hommes politiques et leurs milices qui ont conduit de telles opérations de purification ethnique ont naturellement fait grand cas des « traditions » du terroir dont ils se réclamaient, pour définir l'identité ethnique ou régionale qu'ils entendaient promouvoir ou pour mettre en forme la violence armée qu'ils déployaient à grand renfort de chants, de slogans, de maquillages, de talismans, de meurtres rituels. La décentralisation administrative ou politique que prescrivaient les bailleurs de fonds, au nom d'une idée irénique de la « bonne gouvernance », de la « société civile », de la démocratie locale et de la reconnaissance des « minorités », a également fourni l'opportunité de mater l'opposition en faisant jouer cette fibre de l'autochtonie et en transformant des conflits politiques ou sociaux en clivages identitaires de type ethnique ou territorial¹⁷. Les factions qui organisaient les « stratégies de la tension » dans l'ombre des présidents autoritaires ont souvent usé de symboles ou d'appellations néo-traditionnels, à l'instar de l'Akazu du Hutu Power au Rwanda, de 1990 à 1994, ou du « lobby beti » au Cameroun, en charge de l'opération Mygale en 1990-1993. Enfin, un vieux despote comme Mugabe au Zimbabwe invoque la culture africaine pour assimiler le multipartisme à l'homosexualité et les vouer tous deux aux gémonies.

17. Jean-François Bayart, Peter Geschiere et Francis Nyamnjoh, « Autochtonie, démocratie et citoyenneté en Afrique », *Critique internationale*, n° 10, janvier 2001, p. 53-70.

Néanmoins, la restauration autoritaire ne l'a pas emporté partout. Des alternances sont survenues, bien qu'elles aient pu être parfois dévoyées, comme en Zambie, au Sénégal, en Côte d'Ivoire. Ici ou là, des présidents autoritaires, écartés du pouvoir au début des années 1990, ont pu y revenir en toute légitimité démocratique, par le jeu des urnes, à l'instar de Kérékou au Bénin. Et au Ghana, au Mali, au Botswana, le régime représentatif semble s'être institutionnalisé de manière durable. Ces différentes trajectoires nationales ne peuvent certes faire oublier que des autoritarismes sans fard se perpétuent – outre le Zimbabwe, en Guinée, en Guinée équatoriale, en Angola, au Congo-Brazzaville, en République dite démocratique du Congo, au Rwanda, en Ouganda – et que la guerre civile menace toujours d'endeuiller les processus électoraux, ainsi que l'a rappelé la crise tragique sur laquelle a débouché la consultation présidentielle au Kenya en 2007. Il n'en reste pas moins que l'Afrique politique n'est plus la même en ce début de millénaire et que la grande vague de revendication démocratique d'il y a une vingtaine d'années ne peut être passée par pertes et profits. Si elle n'a pas modifié en profondeur les lignes de l'inégalité sociale au détriment des classes dominantes en voie de formation depuis le milieu du siècle dernier¹⁸, elle a transformé les conditions de l'exercice du pouvoir, ne serait-ce qu'en banalisant le multipartisme, en libéralisant la presse écrite et parfois audiovisuelle, et surtout en rétablissant la liberté d'association. Qu'elle passe ou non par des alternances électorales en bonne et due forme, cette recomposition des sociétés politiques subsahariennes s'inscrit à son tour dans la dimension de la tradition dont l'énonciation contradictoire constitue alors une arène de choix pour les luttes sociales et médiatise les affrontements entre leurs différents protagonistes, par exemple à l'occasion des funérailles qui sont devenues des occasions privilégiées de faire valoir le principe d'autochtonie¹⁹.

CHEFFERIES DITES « TRADITIONNELLES » ET LUTTES POLITIQUES CONTEMPORAINES

L'on sait bien, maintenant, grâce aux recherches des historiens et des anthropologues, que le colonisateur a gouverné l'Afrique par le truchement

18. Jean-François Bayart, *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Fayard, 1989 (nouvelle édition augmentée en 2006).

19. David William Cohen et E. S. Atieno Odhiambo, *Burying SM. The Politics of Knowledge and the Sociology of Power in Africa*, Portsmouth, Heinemann, 1992 ; Jean-François Bayart, Peter Geschiere et Francis Nyamnjoh, art. cité.

de structures politiques établies. Soit qu'il ait composé avec certaines d'entre elles et qu'il en ait coopté les lignages dominants, comme les Britanniques avec le royaume ashanti en Gold Coast, le califat de Sokoto et les royaumes yoruba au Nigeria ou le royaume du Buganda en Ouganda, comme les Français avec les « grands commandements » de l'Afrique de l'Ouest ou les lamidats foubé du nord du Cameroun, comme les Belges avec les royaumes du Burundi et du Rwanda. Soit qu'il les ait créées de toutes pièces en cooptant des personnalités qu'ils avaient identifiées, en les nommant « chefs de canton » (dans la terminologie française) et en fondant de la sorte des protodynasties notabilières, en particulier dans le contexte des sociétés lignagères qui n'étaient pas dotées d'institutions politiques centralisées et dont les prééminences politiques étaient relatives et circonstanciées. On sait aussi que ces options administratives ont été fluctuantes. La République française a par exemple substitué à l'alliance initiale avec les « grands commandements » une « politique des races », jugée plus propice à ses intérêts et moins susceptible d'abus de la part des intermédiaires locaux, et elle s'est résolue à pactiser avec les confréries musulmanes en Sénégal. Elle a aussi renoncé au mirage de l'« assimilation » et s'est contentée d'une politique d'« association ». On sait enfin que ces modes de domination des sociétés indigènes n'ont pas coïncidé avec la distinction canonique entre une administration indirecte britannique et une administration directe française, chacun des deux colonisateurs ayant pratiqué ces formules suivant les époques et les territoires. Par exemple, le Kenya n'était pas gouverné selon l'*Indirect Rule*, mais par des administrateurs dont l'ethos néo-aristocratique et le « catonisme » n'en visaient pas moins à constituer des communautés villageoises organiques présumées harmonieuses, par opposition conservatrice au monde de la ville, du matérialisme bourgeois et du rationalisme – ces derniers parviendront fugacement à leurs fins pendant l'état d'urgence, sous la forme des villages de regroupement dans lesquels ils déportèrent les populations suspectées d'abriter les rebelles du Mau Mau²⁰. L'important est que l'économie politique de l'État colonial reposait sur l'intermédiation et que celle-ci a été une fabrique de traditions, ou plutôt de néo-traditions, dont le style a pu atteindre des sommets de kitsch, par exemple lorsqu'un officier allemand remettait un casque de Lohengrin à un chef dit traditionnel du Tanganyika ou lorsque les administrateurs

20. Bruce Berman, John Lonsdale, *Unhappy Valley. Conflict in Kenya and Africa*, Londres, James Currey, 1992, p. 234 et 254. L'expression de « catonisme » est empruntée à Barrington Moore, *Les Origines sociales de la dictature et de la démocratie*, Maspero, 1969.

britanniques distribuait les atours de la monarchie victorienne pour légitimer leurs auxiliaires locaux²¹.

Peter J. Cain et Anthony G. Hopkins ont pu dire à juste titre que l'*Indirect Rule* a été « conservationniste », tant des coutumes que de l'environnement²². De même, certaines missions chrétiennes ont tendu à enfermer leurs fidèles dans leur culture présumée, et leur indigénisme regardait alors avec suspicion l'adoption des mœurs occidentales. C'est que, dans leur esprit, la « détribalisation » des Africains les rendait vulnérables à la dépravation morale de la ville. Néanmoins, les institutions sociales et politiques de l'État colonial ne se contentaient pas de conserver la coutume. Elles la créaient également, ne serait-ce qu'en la bureaucratissant, en la codifiant sous une forme juridique ou réglementaire et en l'enseignant en tant que savoir colonial de type universitaire. Simultanément elles la savaient en organisant des migrations pour satisfaire leurs besoins de main-d'œuvre, en promouvant une certaine universalité de valeurs et de conduites, en diffusant la culture matérielle occidentale, en scolarisant et en soignant. En outre, le fondamentalisme traditionaliste colonial représentait une ressource inestimable pour les intermédiaires sur lesquels il s'appuyait, et ceux-ci instrumentalisaient les politiques publiques des autorités européennes pour leurs intérêts propres. L'ethnicité est elle-même une résultante de cette alliance entre le pouvoir colonial et les chefs dits traditionnels. Mahmood Mamdani a proposé de parler à ce sujet de « despotisme décentralisé²³ ». L'expression est heureuse, bien que cet auteur en ait une acception ahistorique contestable. Mais elle ne doit pas occulter que l'ethnicité consiste aussi en une « économie morale » qui fonde des idées de justice, de liberté, d'*accountability*, comme l'ont remarquablement montré Bruce Berman et John Lonsdale à propos des Kikuyu du Kenya. Les chefferies, les royaumes, que ne sont généralement pas parvenu à mettre au pas les régimes de parti unique en dépit de leurs velléités centralisatrices, affichent aujourd'hui un regain de vitalité, spectaculaire au Ghana, au Bénin, au Burkina Faso, au Nigeria, au Cameroun, en Ouganda. Dans maintes régions du sous-continent ils sont des pièces maîtresses de la domination, à l'interface de la coercition et de la légitimité, de l'exploitation et de la

21. Terence O. Ranger, « The invention of tradition in colonial Africa », in Eric Hobsbawm, Terence O. Ranger (dir.), *op. cit.*, chap. 6.

22. Peter J. Cain, Anthony G. Hopkins, *British Imperialism. Crisis and Deconstruction, 1914-1990*, Londres, Longman, 1993, p. 218.

23. Mahmood Mamdani, *Citizen and Subject. Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Londres, James Currey, 1996.

redistribution, de l'ouverture au grand large de la globalisation et de la modernisation économique mais aussi de la reproduction de la coutume. Aussi demeurent-ils de hauts lieux des luttes sociales et politiques, en particulier entre hommes et femmes, et entre aînés et cadets.

Tel est par exemple le cas dans les Grassfields de l'ouest du Cameroun, dont les chefferies et royaumes sont parties prenantes à l'émergence d'un milieu d'affaires particulièrement dynamique, à des stratégies scolaires élitistes, au processus de restauration autoritaire des années 1990, et simultanément à sa contestation par les jeunes et le Social Democratic Front de John Fru Ndi²⁴. Les études que Nicolas Argenti a consacrées à l'un d'entre eux, le royaume d'Oku, illustrent les relations complexes que la tradition entretient avec ces différents phénomènes et ont le mérite d'intégrer à leurs analyses des pratiques culturelles, et même corporelles, telles que les danses masquées, qui semblent relever de la coutume par excellence tout en véhiculant des significations contemporaines et polémiques²⁵. Les subalternes, les « cadets sociaux » se sont approprié les mascarades pour s'affirmer à l'encontre de ceux qui les exploitent, les dominent, les vendent. La danse vaut par son immédiateté : les habitants d'Oku la pratiquent, ils n'en parlent guère. Sa pratique est massive, pour ainsi dire unanimiste. Elle fait d'Oku une cité masquée et dansante à laquelle participent de manière conflictuelle les différents groupes ou statuts sociaux. La centralité de la danse comme technique politique du corps tient à son ambivalence. Elle n'existe point comme pratique culturelle donnée, qui ferait l'objet d'une adhésion perverse ou d'une fausse conscience de la part des subalternes. Elle n'est pas un « appareil corporel de royaume », si l'on nous autorise à pasticher de la sorte le concept d'« appareil idéologique d'État » de Louis Althusser. Elle est énoncée, de manière contradictoire, par ses différents protagonistes.

L'histoire que les mascarades d'Oku « actualisent » est celle de la violence de l'esclavage, ou ce que l'on nomme l'esclavage faute de mieux dans les langues occidentales. L'exportation massive de dépendants et d'indésirables a permis tout à la fois la régulation sociopolitique des royaumes de cette région des Grassfields, leur centralisation et l'accumulation économique de leurs notables, notamment par le biais de la grande polygamie et du commerce, à la confluence de différentes zones

24. Jean-Pierre Warnier, *L'Esprit d'entreprise au Cameroun*, Karthala, 1993 ; Dominique Malaquais, *Architecture, Pouvoir et Dissidence au Cameroun*, Karthala, 2002.

25. Voir notamment Nicolas Argenti, *The Intestines of the State. Youth, Violence, and Related Histories in the Cameroon Grassfields*, Chicago, The University of Chicago Press, 2007.

monétaires²⁶. L'esclavage n'a pas été dans un rapport d'extranéité avec les sociétés du cru. Il en a au contraire constitué l'intimité, fût-ce dans l'extraversion économique et culturelle, puis bientôt politique, à la suite de l'occupation allemande. La coercition n'a d'ailleurs été qu'un mode parmi d'autres de capture et d'exportation des esclaves. Sont également intervenues la tromperie et la séduction, qui supposaient des relations étroites, de parenté ou de clientèle, entre le vendeur et le vendu. À ce titre, l'esclavage se mêle à la sorcellerie. Par ailleurs, il ne s'est pas interrompu avec la colonisation. Il s'est perpétué sous la forme renouvelée du travail forcé, au moins jusqu'aux années 1930, et la politique conservatoire des autorités allemandes, comparable à celle qui prévalait à la même époque dans les empires britannique et français, a assumé son legs sans beaucoup d'états d'âme, quitte à exacerber sa violence en renforçant la main des chefs et de leurs notables, et en cherchant à intensifier le rendement des caravanes de porteurs. Mais, dans le même temps, la colonisation a donné des moyens d'affirmation et d'expression inédits aux jeunes à travers les missions et l'école. Dans le royaume contemporain d'Oku, l'énonciation des mascarades poursuit donc un conflit social impitoyable que ni l'occupation européenne ni la décolonisation n'ont clos. Interne aux sociétés, l'expérience de l'esclavage est constitutive de leur historicité mais, lors de la décolonisation et dans l'État postcolonial, elle est politiquement et socialement tue, et même, à Oku, interdite de parole à grand renfort d'amendes. Elle hante néanmoins les sociétés africaines, un peu à la manière de la douleur qu'un membre amputé continue d'infliger. La concaténation du royaume esclavagiste du xix^e siècle à la chefferie contemporaine, confrontée aux défis de la mobilisation nationaliste, du régime de parti unique et d'une « transition démocratique » vite pervertie en restauration autoritaire, est moins portée par un groupe social identifiable – le clivage entre « aînés » et « cadets » sociaux étant par définition relatif et susceptible d'être dépassé par une partie au moins des jeunes gens – que par une technique politique du corps, celle de la danse, au travers de laquelle continue de se jouer une partie séculaire, selon un mode de transmission sans conscience. Nous sommes en présence d'une « mémoire sociale corporelle » dont l'anthropologue suit la récurrence grâce à une série d'indices – la mise en file des danseurs, les

26. Jane I. Guyer, (dir.), *Money Matters. Instability, Values and Social Payments in the Modern History of West African Communities*, Londres, James Currey, 1995, et *Marginal Gains. Monetary Transactions in Atlantic Africa*, Chicago, The University of Chicago Press, 2004 ; Jean-Pierre Warnier, *Échange, Développements et Hiérarchie dans le Bamenda précolonial (Cameroun)*, Wiesbaden, Franz Steiner Verlag, 1985.

symboliques mortuaires des masques, les gestes coercitifs, etc. –, mais que la parole, ou plutôt, en l'occurrence, le silence sourd de ses informateurs ne lui permet pas de démontrer. Les mascarades « sédimentent des mémoires non formulées de l'esclavage », résume-t-il.

Rouage de l'administration indirecte et du « despotisme décentralisé » sur lesquels a été édifié l'État, la chefferie, largement née de l'« invention de la tradition », est cette institution « dansante » et « masquée » qui s'encastre à d'autres registres moraux et d'autres rituels performatifs, nationaux, bureaucratiques ou capitalistes, selon la logique de l'extraversion. Ainsi saisies, les mascarades d'Oku emboîtent des durées historiques hétérogènes, comme l'illustre la figure polysémique de leurs « capitaines », renvoyant aussi bien au commandant de l'administration coloniale, au capitaine du navire négrier, au superintendant des caravanes de porteurs pendant la période du travail forcé ou à l'officier de gendarmerie au service du régime autoritaire postcolonial. Ressorts de l'historicité d'un royaume, elles sont de plain-pied avec les dynamiques de la globalisation et véhiculent la contestation du pouvoir présidentiel ou de ses relais locaux par les jeunes, à l'instar de la danse Mondial, ou encore l'affirmation des femmes, à l'initiative du groupe Baate²⁷.

41

Tel est le genre d'arrière-plan historique dans lequel s'encastrent les ingénieries contemporaines, plus ou moins démocratiques, des élections, de la décentralisation, des organisations non gouvernementales. Ces processus, comme l'État en Afrique de manière générale²⁸, sont d'abord une affaire de « terroirs historiques » dont ne peuvent décidément rendre compte ni les grandes catégories génériques et classificatoires de la science politique, à commencer par celles de la « transitologie », ni l'approche culturaliste, avec son idée atemporelle de la tradition.

LES DURÉES DE LA DÉMOCRATIE, ET DE LA TRADITION

Le paradoxe sur lequel bute notre sens commun a donc bien trait à la modernité de la coutume en tant que dispositif du changement social. C'est en costume trois-pièces que Mugabe l'invoque pour écraser ses adversaires. Et l'« ivoirité » dont se sont réclamés tour à tour les partisans

27. Nicolas Argenti, « La danse aux frontières : les mascarades interdites des femmes et des jeunes à Oku », in Jean-François Bayart, Jean-Pierre Warnier (dir.), *Matière à politique. Le pouvoir, les corps et les choses*, Karthala, 2004, p. 151-179.

28. Jean-François Bayart, *L'État en Afrique, op. cit.*, p. 317 sq.

de Henri Konan Bédié et de Laurent Gbagbo, outre qu'elle est un pur artefact, désigne des enjeux tout ce qu'il y a de plus modernes : la définition de la nation et de la citoyenneté, la délimitation du corps électoral, l'accès à la propriété foncière, en bref les fondements de la démocratie et du capitalisme. Plus fondamentalement encore, la tradition est désormais indissociable de sa bureaucratisation : elle est un objet de politique publique, une expression de l'État institutionnel « rationnel-légal ». Elle n'échappe pas non plus au processus de marchandisation qui a transformé les sociétés africaines, bien que son articulation au capitalisme soit moins systématique que dans les pays industrialisés.

42 Mais, on l'a vu, ce rapport de la tradition à la modernité est en soi ambivalent d'un point de vue politique. Il peut légitimer aussi bien l'autoritarisme que la démocratie. Dans les textes, bien sûr, et ce qui reste de bibliothèques en Afrique est plein d'écrits exaltant les virtualités démocratiques des sociétés anciennes qu'aurait étouffées la colonisation, ou dénonçant au contraire l'inadéquation de ladite démocratie aux réalités culturelles africaines. Ces débats, passablement oiseux, ont fleuri dès l'entre-deux-guerres et n'ont conduit à rien sur le plan politique, bien qu'ils aient pu donner lieu à des œuvres philosophiques ou littéraires de premier plan²⁹. L'essentiel se situe ailleurs : dans la pratique sociale quotidienne de la tradition, le consensus qui se noue par son truchement, et son imbrication dans différentes durées historiques. La tradition, au fond, est un répertoire de subjectivation, notamment politique, et elle constitue l'hégémonie qui institue progressivement l'État depuis le moment colonial au gré de luttes sociales et culturelles auxquelles elle procure d'ailleurs souvent son vocabulaire et sa grammaire. D'aucuns pourraient préférer parler à ce propos d'habitus, de « sens pratique » ou de « prétensions », au sens où l'entendaient Husserl et Merleau-Ponty, avant Bourdieu. C'est en tout cas comme telle que la tradition participe simultanément de la très longue durée des sociétés africaines, de la durée coloniale qui s'est encastrée dans cette dernière et de la durée postcoloniale. Ces durées, prises dans le sens braudélien

29. Yves Benot avait très tôt proposé une bonne mise au point sur le rapport des principaux idéologues du mouvement nationaliste à l'idée de tradition dans *Idéologies des indépendances africaines*, Maspero, 1969. L'un des ouvrages fondateurs de cette veine est le fameux *Facing Mount Kenya* de Jomo Kenyatta, publié en 1938. En langue française il faut principalement citer les écrits philosophiques de Paulin Hountondji, de Valentin Mudimbe (avant son installation aux États-Unis), de Stanislas Adotevi, de Fabien Eboussi Boulaga. Les romanciers Ahmadou Kourouma et Sony Labou Tansi ont admirablement exprimé l'ambivalence politique de la tradition en situation autoritaire.

du terme, ne doivent pas être posées sous la forme d'une simple succession. Elles s'imbriquent les unes dans les autres selon une logique « dialogique » et kaléidoscopique, en particulier par l'incessante reconstruction de la mémoire historique.

Dans cette perspective, la démocratie est bien « à l'épreuve » de la tradition. Non que celle-ci représente pour elle un danger ou un obstacle. Mais parce qu'elle est son banc d'essai, sa morasse, son film brut avant montage. Si démocratie il doit y avoir en Afrique, elle procédera de son rapport critique avec cette instance de la coutume, qui est le mot par lequel on désigne localement l'histoire, les luttes sociales, l'émergence d'une hégémonie et les résistances à cette dernière. L'on est en droit d'attendre des intellectuels africains qu'ils étayent ce rapport critique à la tradition en conceptualisant et en problématisant l'expérience historique des formations politiques du sous-continent. Pour ce faire, il leur faudrait les saisir dans leur ambivalence : avant, pendant et après la colonisation, elles furent le lieu tout à la fois de *checks and balances* entre différents centres de pouvoir et de légitimité et d'exercice despotique de l'autorité, de pluralisme social et de cantonnement de celui-ci, d'intégration ou d'exclusion, d'exploitation et de limites apportées à cette dernière, d'obéissance et de dissidence. Toute interprétation univoque de la coutume et de l'histoire, à la façon dont s'y sont essayés les idéologues du « socialisme africain » ou les tenants de la « théologie sous l'arbre », a été source d'illusion et d'égarement politique.

43

C'est sans doute au sujet de l'esclavage que cette tâche est la plus urgente – et la plus difficile si l'on en juge par la difficulté à se faire entendre d'un Ibrahima Thioub, le directeur du Département d'histoire de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar. Le nationalisme « petit-bourgeois » qui a prévalu lors des indépendances a externalisé la responsabilité historique de cette forme d'exploitation vers le seul Occident afin de garantir l'unanimité de la nation, fût-ce au prix du parti unique et du déni des contradictions internes des sociétés africaines³⁰. Mais il ne pourra y avoir de vraie démocratie, voire de vraie République, au sud du Sahara sans que celles-ci reconnaissent politiquement, d'une manière ou d'une autre, la tradition, l'habitus, le sens pratique de la condition servile dans son passé, son présent et son futur antérieur. Néanmoins, la contribution des intellectuels, de ce point de vue, sera peut-être moins décisive que

30. Jean-François Bayart, « Les chemins de traverse de l'hégémonie coloniale en Afrique de l'Ouest francophone : anciens esclaves, anciens combattants, nouveaux musulmans », *Politique africaine*, n° 105, mars 2007, p. 201-240.

l'institution « par le bas »³¹ de ce rapport critique à la tradition, au gré de multiples mouvements sociaux dont certains courants de l'islam et du christianisme, diverses pratiques culturelles juvéniles ou féminines, des formes d'organisation économique, voire, il faut le craindre, le recours des subalternes à la violence armée fournissent d'ores et déjà les prodromes, sans que leur signification ou leur portée soient toujours comprises et admises de la part des hommes politiques ou des *litterati*.

31. Jean-François Bayart, Achille Mbembe, Comi Toulabor, *Le Politique par le bas en Afrique noire*, Karthala, 1992 (2008 pour une nouvelle édition augmentée).

R É S U M É

En Afrique comme ailleurs, le rapport de la démocratie à la tradition est d'ordre historique, d'autant que celle-ci a été « inventée » et bureaucratisée dans le contexte de la situation coloniale. Les détenteurs du pouvoir autoritaire, tout comme les entrepreneurs en démocratisation, ont pu chacun y avoir recours car elle est politiquement polysémique. Mais c'est surtout à l'échelle locale que les élections, la décentralisation, les organisations de la société civile, les chefferies nées de l'administration indirecte coloniale instaurent une relation critique avec la tradition au travers des luttes sociales auxquelles elles donnent lieu, en particulier de la part des femmes et des jeunes.

JEAN DU BOIS DE GAUDUSSON

LE MIMÉTISME POSTCOLONIAL, ET APRÈS ?

P

eut-on encore, au XXI^e siècle, analyser les démocraties en Afrique en termes de mimétisme et en se situant par rapport à la période coloniale ? La question peut surprendre, non seulement parce que, si la réponse est négative, elle enlève une grande part d'intérêt au sujet, sauf peut-être à lui donner une dimension historique, mais encore et surtout parce qu'il existe une propension récurrente des observateurs, des chercheurs et des politiques de tous horizons à aborder systématiquement les institutions politiques et constitutionnelles de ce continent en utilisant cette double référence. L'un et l'autre élément se conforte pour perpétuer une configuration qui serait et ferait la spécificité des démocraties africaines : existe-t-il, en effet, d'autres région ou continent pour lesquels on utilise systématiquement une telle grille d'études des régimes politiques ?

45

Malgré les risques de justifier... l'injustifiable – ne voit-on pas dans ce mimétisme une évidence, une fatalité et un danger majeur dénoncé comme une intrusion destructrice ?¹ –, la question mérite d'être reprise, ici, une fois encore, en raison de l'enjeu qu'elle représente pour les démocraties africaines. Cette double caractérisation est en effet considérée comme l'explication de la vulnérabilité de l'implantation de la démocratie en Afrique. Certains, reprenant des propos jadis tenus dans un passé que l'on pensait définitivement oublié et tirant argument d'une actualité faite de crises, violences, coups d'État à répétition, d'atteintes à l'ordre constitutionnel et aux droits de l'homme, et de manipulations des institutions, vont jusqu'à exprimer les plus grands doutes sur la

1. Yves Mény (dir.), *Les Politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, L'Harmattan, 1993.

compatibilité de la démocratie et de l'Afrique... Les critiques se font plus nombreuses et le scepticisme est plus répandu sur l'effectivité de la démocratie en Afrique et ses chances de perdurer dans un contexte et un milieu auxquels celle-ci ne serait pas adaptée. C'est sans doute dans ces généralisations hâtives et condamnations définitives qu'il faut trouver la justification des quelques réflexions qui suivent, en guise de contrepoint...

LE MIMÉTISME POSTCOLONIAL, ENTRE CLICHÉ ET RÉALITÉ

46 Largement utilisée dans une littérature particulièrement abondante, l'approche en termes de mimétisme postcolonial est source et... victime de nombreux malentendus et ambiguïtés. Cette double référence apparaît, à bien des égards, impuissante à être une grille d'analyse pertinente, apte à rendre compte d'une réalité dont, de surcroît, elle brouille la perception.

Postcolonial, encore ?

Si l'on retient le qualificatif « postcolonial » avec une signification autre que purement chronologique, on ne saurait sous-estimer les conséquences incontestées et incontestables du fait colonial ; de courte durée au regard de l'histoire, trois quarts de siècle, la colonisation a pesé lourdement sur le destin des pays africains.

Comme l'ont abondamment démontré les historiens, les pratiques autoritaires, les difficultés de consolidation de la démocratie, dans sa version libérale, en Afrique renvoient au moment colonial et à la reproduction de son héritage au lendemain de l'indépendance. Ils ont laissé des traces.

Ces retours à la colonisation, si fondés soient-ils, n'expliquent cependant pas tout ; ils sont souvent effectués pour justifier une situation politique du présent. Ils en viennent à perdre de leur force au fil des années, au fur et à mesure que la période coloniale s'éloigne. D'autres paradigmes sont aujourd'hui plus convaincants (le degré de développement, la pauvreté, l'histoire, etc.), d'autant que toute l'Afrique, dont on ne soulignera jamais assez combien elle est diverse, toutes les démocraties africaines n'ont pas subi la conquête coloniale ; et l'on doit ajouter que l'appartenance à des zones d'influence coloniales communes, à un même passé colonial ne signifie pas unité culturelle, juridique ou institutionnelle.

Mimétisme, toujours ?

Quant au mimétisme, il est souvent présenté, depuis longtemps, comme une des clés de l'analyse de la nature des régimes africains.

On ne saurait ignorer les ressemblances textuelles, les recopies d'articles de constitution, la reprise de systèmes forgés ailleurs, les conditions d'élaboration des nombreux régimes aboutissant à de véritables « copier-coller ». Nombre de lois fondamentales adoptées au moment des indépendances apparaissent comme des textes miroirs de constitutions en vigueur au nord et plus spécialement dans les anciennes métropoles, reprenant, volontairement ou contraints et forcés, tout un dispositif institutionnel, une série de dispositions juridiques ou encore, ceci n'excluant pas cela, des modèles types d'institutions. Cette situation illustre la permanence du facteur externe qui est un des traits de l'histoire africaine.

47

Ces analyses, quelque peu oubliées dans les années 1970 et 1980 à une époque de remise en cause des régimes démocratiques et de rupture de l'ordre constitutionnel existant, ressurgissent avec le déclenchement des transitions démocratiques dans les années 1990. L'Afrique serait de nouveau marquée par un regain de mimétisme, avec l'établissement de régimes plus proches que jamais des modèles extérieurs, en réalité de l'un d'entre eux, la démocratie libérale et pluraliste. Les transitions ont gommé, éradiqué du constitutionnalisme africain les particularités et originalités institutionnelles qui s'étaient développées dans les années 1970. Et il existe encore un discours, légitimant, des élites des pays en développement qui insiste sur la performance des modèles exogènes sans analyser les structures sociales locales effectives.

Mais, dans un autre sens, on ne saurait ignorer les limites d'une analyse faisant du mimétisme la pierre angulaire des démocraties africaines alors qu'il n'en est que le trompe-l'œil.

Parmi les insuffisances que l'on a eu l'occasion d'aborder avec d'autres², il y a une première série qui tient au concept lui-même de mimétisme et aux incertitudes de sa signification. On y reviendra, mais d'ores et déjà l'on devine les difficultés qu'il y a à l'identifier et à le mesurer, même circonscrit au plan juridique, et à déterminer le degré de ressemblance à partir duquel on peut estimer qu'il y a mimétisme. La réponse varie

2. Dominique Darbon et Jean du Bois de Gaudusson (dir.), *La Création du droit en Afrique*, Karthala, 1996 ; ainsi que nos contributions aux *Mélanges Louis Favoreu* (Daloz, 2007) et aux *Mélanges Slobodan Milacic* (Bruxelles, Bruylant, 2008).

selon les paramètres et préjugés des observateurs, selon les champs retenus, selon que l'on se livre à des exercices de macro ou de micro-comparaisons. Faut-il aussi se résoudre à dénommer mimétisme ce qui résulte de cet « effet de familiarité » qui tient à l'appartenance des États à telle ou telle école de droit, faite de concepts, de vocabulaire, de techniques, de typologies et d'écriture des textes communs ? Il s'agit certes de familles juridiques souvent imposées au départ – et ce fait ne saurait être occulté ni minimisé –, mais aussi recomposées à l'origine d'un patrimoine constitutionnel et institutionnel partagé.

48 N'a-t-on pas, enfin, tendance à oublier, à une époque de fascination pour l'actualité du jour et l'immédiateté, sans rétrospective... ni perspective le plus souvent, que le droit comparé enseigne que l'existence d'influences et de modèles constitutionnels n'est pas nouvelle³; elle est consubstantielle à l'histoire des institutions. Dans la période moderne, tout a commencé avec la Grande-Bretagne, mère du parlementarisme c'est-à-dire de la Constitution libérale et démocratique. À l'origine, et avec 100 ou 150 ans d'avance, ce fut la Constitution d'Angleterre qui fut importée et imitée sur le continent.

Elle n'est pas non plus propre ni réservée à l'Afrique : tout au plus, si l'on recherche une spécificité africaine, celle-ci résiderait plutôt dans l'ampleur des transpositions et réceptions de modèles, parfois, mais de moins en moins, clés en main, comme ce fut le cas dans les années 1960, dans un contexte historique particulier, puis dans les années 1990, à une époque de contestation d'un ordre autoritaire; et encore convient-il immédiatement d'apporter plus que des nuances pour rendre compte de la situation d'un continent singulièrement hétérogène.

En tout état de cause, tout choix politique et constitutionnel en Afrique ne saurait, comme cela est souvent avancé quand on utilise cette grille de lecture, relever du mimétisme. L'Afrique est systématiquement victime d'un procès en mimétisme, d'une manière ou d'une autre encore et toujours, jusqu'à y inclure des phénomènes qui nous paraissent en échapper.

UNE VISION RÉDUCTRICE DES DÉMOCRATIES AFRICAINES

Une des ambiguïtés et des limites fondamentales de la référence au mimétisme réside dans la vocation qu'on lui prête de tout expliquer en

3. Voir la toujours stimulante analyse de Jean Rivero, « Les phénomènes d'imitation des modèles étrangers en droit administratif », *Mélanges Walter Jean Ganshof van der Meersch*, Bruylant, 1972, t. 3.

Afrique et par là même de ne donner qu'une image approximative des régimes politiques et constitutionnels africains.

La démocratie, un article d'importation ?

Il est fréquent que l'on qualifie de mimétisme la référence faite par les constituants africains à la démocratie, au constitutionnalisme, à l'État de droit et même aux droits de l'homme. L'adhésion démocratique des pays africains serait la manifestation supplémentaire de ce mimétisme en lequel on voit le principe essentiel des régimes africains. Importation de l'État (Bertrand Badie), mimétisme démocratique (Yves Mény), décalcomanie juridique et institutionnelle (juge Mohamed Bedjaoui), ce sont là autant de phénomènes qui s'additionneraient pour caractériser de façon irréductible l'Afrique avec comme conséquence l'ineffectivité des principes et des mécanismes définis dans un tel contexte.

49

On sait combien l'implantation de la démocratie en Afrique post-coloniale est l'objet de controverses et comment est, en permanence, à nouveau posé le débat de l'universalité de la démocratie, de ses valeurs de libéralisme et de pluralisme dans sa version « occidentale ». Certes, les origines de la démocratie, dans sa forme contemporaine, et du constitutionnalisme qui lui est lié – comme celles de l'État-nation – se situent en dehors de l'Afrique.

Mais peut-on en induire que ces valeurs sont par essence et pour toujours non seulement étrangères à l'Afrique mais aussi impossibles à « transplanter » ? La question trouve rapidement ses limites.

Une première limite concerne les preuves d'une telle incompatibilité que rien n'établit si ce n'est des présomptions politiques ou idéologiques non démontrées. L'argument selon lequel la démocratie a pénétré l'Afrique à l'occasion de crises et de violences, et sous la contrainte de forces extérieures est lui-même historiquement inopérant. Gérard Conac a bien souligné que ce facteur n'est pas à lui seul déterminant⁴; bien des reconstructions constitutionnelles et des implantations démocratiques ont réussi nonobstant le fait qu'elles aient été opérées sous contrôle international ou directement par les forces armées extérieures (Allemagne, Japon, etc.).

Ensuite, il y a un fait, dont on peut discuter la nature et la portée mais qui n'en existe pas moins : les gouvernements africains ont opéré,

4. Gérard Conac, « L'insertion des processus constitutionnels dans les stratégies de paix, cinq exemples de constitutions post-confliktuelles », *Mélanges Gérard Timsit*, Bruylant, 2004.

officiellement, un choix en faveur des « valeurs et principes universels de la démocratie ».

En témoignage, encore très récemment, la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance adoptée par la huitième session ordinaire de la conférence de l'Union africaine, le 30 janvier 2007 à Addis Abeba. Celle-ci réaffirme, après d'autres instruments juridiques, la volonté collective des États d'« œuvrer sans relâche pour l'approfondissement et la consolidation de la démocratie, de l'État de droit, de la paix, de la sécurité et du développement » et leur résolution à « promouvoir les valeurs universelles et les principes de la démocratie, la bonne gouvernance, les droits de l'homme et le droit au développement ». Cette reconnaissance est déclinée en un certain nombre de règles et bonnes pratiques qui développent l'option libérale et pluraliste de la démocratie : par exemple, en matière d'élections à 50 propos desquelles les signataires expriment leur souci « d'enraciner dans le continent une culture d'alternance politique fondée sur la tenue régulière d'élections transparentes, libres et justes, conduites par des organes électoraux nationaux indépendants, compétents et impartiaux ».

Ces proclamations ne sont pas à l'abri de toute critique, de toute contestation et, évidemment, de toute violation. Mais on peut aussi estimer qu'elles sont un indice de plus de l'universalisation des principes et des valeurs de la démocratie, sans pour autant y voir la preuve d'un modèle universel de la démocratie ; tout au plus un type idéal. Ainsi que l'a bien démontré Lanciné Sylla, « il y a tout au moins des degrés de démocratisation des régimes politiques faisant de ce modèle un idéal à atteindre et qui est toujours en voie de réalisation ⁵ ».

Trop souvent encore, une confusion lie les principes politiques et philosophiques et les institutions. Or l'histoire enseigne qu'à l'identité de principes ne correspond pas nécessairement, à un moment donné, l'identité de l'organisation des institutions. C'est une opinion mieux partagée actuellement ; et pour une illustration récente, après de nombreux autres instruments juridiques internationaux, il suffit de se référer à la déclaration de Bamako adoptée par les États et gouvernements de la Francophonie le 3 novembre 2000 selon laquelle « pour la Francophonie il n'y a pas de mode d'organisation unique de la démocratie et, dans le respect des principes universels, les formes d'expression de

5. Lanciné Sylla, *Existe-t-il un modèle universel de démocratie ?*, Abidjan, Éditions du CERAP, 2006, p. 8.

la démocratie doivent s'inscrire dans les réalités et les spécificités historiques, culturelles et sociales de chaque peuple ».

Si l'on se situe dans la perspective du développement démocratique, l'essentiel n'est-il pas de déterminer les conditions, de toute nature, y compris et notamment institutionnelles et juridiques, favorables ou défavorables au bon fonctionnement de la démocratie ?

Une approche dévalorisante des institutions africaines

Le sort des démocraties est lié, pour une large part, aux institutions qui donnent consistance et réalité aux valeurs qu'elles promeuvent. C'est sur ce plan, celui de la détermination du cadre juridique et institutionnel, mettant en œuvre les principes de la démocratie qu'une approche en termes de mimétisme pourrait se concevoir et trouver de l'intérêt.

À cet égard, beaucoup voient dans « l'isomorphisme constitutionnel » la preuve de l'orientation mimétique manifestée par les constituants africains ; ceux-ci, selon une image encore utilisée, se bornerait à adopter, plus ou moins librement, des éléments ou parfois des systèmes entiers à un autre ordre juridique national, éloigné par le temps et par l'espace.

51

La réalité est plus nuancée et l'interprétation de la similitude de tel ou tel texte ne peut se faire sans précaution. Quelles que soient les ressemblances ou les importations volontaires, les régimes constitutionnels ne sont pas identiques d'un pays à un autre. Le droit constitutionnel comparé montre l'impossibilité de réduire les constitutions africaines à l'unité. Les impératifs d'une adaptation des régimes démocratiques africains à leur société, à leur environnement, à leur passé précolonial qui sollicitent de plus en plus les gouvernants sont autant de facteurs de diversité, quelles que soient les indiscutables influences, prescriptions extérieures et conditionnalités de toute nature. Et l'on n'ignore pas l'importance du détail en droit...

Au demeurant, la reproduction de dispositions et d'articles existant ailleurs est chargée de significations propres aux pays, qui sont notamment liées au moment de l'histoire auquel se situe l'élaboration de la Constitution : ainsi, dans les années 1990, le retour au constitutionnalisme libéral et à un texte plus proche de celui de la France est dans plusieurs pays la manifestation de la rupture avec l'ordre politique et constitutionnel antérieur rejeté.

L'adoption d'un constitutionnalisme libéral et de textes du Nord, repris parfois avec beaucoup de fidélité, n'exclut pas qu'elle ait été effectuée au cours d'un véritable processus de création normative qui a pu donner lieu à de vifs débats entre les forces politiques. Nombre de règles et

mécanismes, même fortement inspirés de l'étranger, apparaissent dans les pays qui les reçoivent comme des innovations et sont vécues comme telles. Leur adoption, il convient de ne pas l'oublier, est aussi le résultat de stratégies délibérées et de jeux d'acteurs locaux, nationaux, dans le but d'en tirer des profits symboliques, sociaux et politiques.

On ajoutera enfin que des régimes constitutionnels identiques ou très proches ne font pas l'objet des mêmes interprétations et applications. L'Afrique offre une série d'exemples de ces multiples utilisations, appropriations, réinventions, voire « cannibalisations » par les gouvernants, les élites et les populations des textes et règles en fonction d'un contexte, de circonstances, de rapports sociopolitiques autres que ceux qui ont présidé à leur définition initiale. Le transplant de modèles, la réception d'une institution s'accompagnent toujours d'un phénomène de réappropriation et d'acclimatation. C'est en cela que, si la référence au mimétisme peut se justifier en raison de la similitude formelle des règles, elle perd de son intérêt pour en apprécier la portée et la signification, à moins de voir dans ces utilisations politiques de textes et règles identiques une preuve supplémentaire du mimétisme et de ses méfaits... et l'expression d'un regret: celui que les Africains ne soient pas parvenus à élaborer un impossible et introuvable modèle démocratique original, qui serait propre au continent et à la société africaine.

AU-DELÀ DU MIMÉTISME...

Difficile à cerner, utilisé à des fins politiques tant par les États que par la communauté internationale, le mimétisme ne devient-il pas insaisissable, sauf à démontrer qu'il y a des similitudes entre textes constitutionnels et que des constituants ont repris tel ou tel article ou mécanismes existant ailleurs? En tout cas, il n'est pas fondé d'en faire un principe cardinal des démocraties africaines et d'elles seules.

Premièrement, au lieu d'y voir une réalité qui serait la spécificité de l'Afrique, le mimétisme, ou ce que l'on qualifie de tel, est ou est devenu, dans le fond, un aspect d'un phénomène d'une plus grande ampleur et complexité avec lequel on l'a confondu, celui de la standardisation politique et institutionnelle.

Il s'est, en effet, développé dans le monde tout un jeu fait d'innombrables échanges, de transferts de technologies juridiques et institutionnels, de dialogues entre les émetteurs de normes, d'interférences et interactions qui traversent le monde. Ceux-ci forment un ensemble de

mouvements qui alimentent à la fois de véritables concurrences entre les systèmes juridiques, comme en atteste l'installation d'un marché mondial du droit et une convergence des droits sans qu'il y ait pour autant uniformisation. Les modèles existent, mais eux-mêmes deviennent perméables à d'autres inspirations et se transforment progressivement. Les frontières entre les systèmes juridiques deviennent poreuses. Leurs évolutions, du fait des contraintes spécifiques auxquelles ils sont soumis, rendent plus difficiles l'emprunt et l'utilisation de leurs techniques et mécanismes, parfois si sophistiqués qu'ils en deviennent inatteignables pour les pays du Sud. De nouvelles formes d'export-import de modèles institutionnels apparaissent et se développent non plus seulement de l'ancienne métropole vers les pays anciennement colonisés ou du Nord vers le Sud, mais aussi, selon des processus de diffusion inédits et complexes, entre pays du Sud.

Quant aux constituants, s'ils sont de moins en moins tributaires du « monopole du pavillon constitutionnel », ils ne sont plus toujours protégés par le principe de souveraineté du droit international, encadrés qu'ils sont par l'internationalisation du constitutionnalisme ou même, parfois purement et simplement, notamment dans le cadre de processus de sortie de crise, mis sous tutelle par la communauté internationale. Sans aboutir à de telles extrémités, les démocraties contemporaines ne sont plus totalement libres de leurs choix, conditionnées qu'elles sont par ce réseau de normes de plus en plus serré et dense élaboré dans le cadre des organisations internationales (ONU), régionales (Union africaine, CEDEAO) ou spécialisées (Organisation internationale de la francophonie).

Les États africains subissent et participent à ces mouvements, comme les autres, mais aussi différemment. Les causes de cette situation sont diverses ; elles ne tiennent pas à l'appartenance à un continent, une telle corrélation relèverait plus d'« un culturalisme statique que l'on jugerait intolérable à propos d'autres pays ⁶ » que d'une explication scientifique. Elles sont dues, à des degrés variables selon les régions et les États, à la dépendance de nombre de pays en Afrique soumis à des conditionnalités à densité variable, à leur faiblesse et à leur vulnérabilité aux influences extérieures remontant à la colonisation, au sous-développement qui tend à les marginaliser... Autant de facteurs qui tendent à exclure l'Afrique des sites de production des normes constitutionnelles et politiques, et d'élaboration de la technologie juridique et institutionnelle qui donnent corps à ce droit de la mondialisation en cours de construction.

6. Jean-François Bayart, « La problématique de la démocratie en Afrique noire. La Baule... et puis après ? », *Politique africaine*, n° 43, 1991, p. 5

En outre, dans l'agenda démocratique de l'Afrique, la question n'est pas de définir quelle démocratie pour l'Afrique mais comment consolider le processus démocratique. Il ne s'agit plus de s'interroger sur la capacité de l'Afrique à recevoir des modèles étrangers d'organisation du politique et pour les Occidentaux de peser sur leurs choix. Si l'on se situe dans la perspective démocratique, la priorité est de prendre la mesure des stratégies d'invention de la démocratie et d'identifier, cas par cas, les modalités et les conditions du développement de la démocratie dans les contextes et milieux où celle-ci est appelée à s'épanouir. Les réponses sont multiples et variées; chaque État, chaque système juridique, chaque régime constitutionnel ne se situe pas au même niveau ni à la même étape du processus de démocratisation et de consolidation démocratique. Les pays africains n'ont pas à régler les mêmes problèmes de société (un bon exemple en est donné par le traitement démocratique des sociétés plurielles); ils n'ont pas non plus atteint le même degré de développement économique; ils n'héritent pas du même passé, notamment précolonial, sans que celui-ci puisse à lui seul fournir les clés du futur démocratique de l'Afrique, contrairement à une opinion parfois professée.

Cette recherche d'institutions et de règles appropriées n'est pas sans risque pour des gouvernants et constituants; ceux-ci sont en principe tenus au respect de standards et principes constitutionnels et démocratiques internationaux, mais ils s'attachent dans le même temps à respecter les caractéristiques identitaires des sociétés.

Elle n'exclut pas les références aux techniques et règles élaborées ailleurs, illustrant cette indispensable et inévitable articulation «des dynamiques du dedans et du dehors», pour reprendre le propos de Georges Balandier⁷, et qui relativise dans un sens «l'existence d'une irréductibilité africaine⁸». Elle nécessite de ne pas s'arrêter à l'examen des seules contraintes imposées et... soutenues de l'extérieur, et d'évaluer, comme le font un certain nombre de pays (Mali très récemment, Bénin, etc.), ce temps de l'évolution politique de l'Afrique, par exemple en déterminant, fort de l'expérience passée, comment sont perçus et reçus les notions de libéralisme, de démocratie pluraliste, de constitutionnalisme, le recours au procédé électoral ou encore l'autodétermination des collectivités et des groupes dans les sociétés africaines.

7. Georges Balandier, *Sens et Puissance, les dynamiques sociales*, PUF, 1971.

8. Luc Sindjoun, *La Formation du patrimoine constitutionnel des sociétés politiques. Éléments pour une théorie de la civilisation politique internationale*, Série monographies 2/97, Dakar, CODESRIA, 1997.

Dans le même sens, de nouvelles approches sont imaginées ; celles-ci peuvent être fondées sur la négociation, la recherche systématique de consensus, notamment au moment de l'élaboration des textes fondamentaux, le partage du pouvoir par des mécanismes consociationnels et inclusifs ou encore l'articulation avec les diversités de tout ordre – spécialement ethniques – des sociétés africaines...

Dans ces conditions, et au-delà des similitudes textuelles, la convocation systématique du mimétisme devient plus encore caduque pour rendre compte d'une Afrique déjà en elle-même multiple, mais qui apparaît de plus en plus diverse, du moins, si l'on veut bien appréhender le politique en Afrique en lui-même et non pas à travers un prisme finalement déformant et dangereux. Plus apparent que réel, le mimétisme, et ce qui est présenté comme tel ainsi que le recours qui en est fait, légitime des pratiques politiques et économiques d'un État (l'État postcolonial ?) et de ses responsables aux conséquences déstabilisantes pour les démocraties africaines. N'est-il pas temps de cesser de succomber à la tentation de juger la démocratie en Afrique selon la réalisation de l'État en matière de développement ou d'une hypothétique et indéfinissable fidélité à des « modèles » eux-mêmes en mutation, et non pas selon son habileté à promouvoir une société démocratique ?

55

R É S U M É

Il est indéniable que le cadre juridique et institutionnel des démocraties africaines est marqué par de nombreuses ressemblances et similitudes avec des régimes élaborés à l'extérieur du continent. Au lieu d'y voir une spécificité de l'Afrique, le mimétisme, ou ce que l'on qualifie de tel, est ou est devenu à cette époque de mondialisation un aspect d'un phénomène d'une plus grande ampleur et complexité avec lequel on l'a confondu, celui de la standardisation politique et institutionnelle. À un moment où il s'agit non pas tant de définir quelle démocratie pour l'Afrique mais de savoir comment consolider le processus démocratique qu'ont choisi les États africains, la priorité est de prendre la mesure des stratégies d'invention de la démocratie et d'identifier, cas par cas, les modalités et les conditions du développement de la démocratie dans les contextes et milieux où celle-ci est appelée à s'épanouir.

QUELLE JUSTICE POUR LA DÉMOCRATIE EN AFRIQUE ?

On ne saurait traiter des rapports entre la justice et la démocratie en Afrique sans, au préalable, évacuer un problème de principe : conçue sous d'autres cieux, précisément en Occident, la démocratie a-t-elle vocation à fonctionner comme un concept universel, singulièrement en Afrique ?

57

La réponse ne va pas forcément de soi. En effet, là où par exemple l'Occidental François Mitterrand, lors du sommet France-Afrique de La Baule en juin 1990, admet la prise en compte dans l'exercice de la démocratie des « différences de structures, de civilisations, de traditions et de mœurs », l'Africain Abdoulaye Wade, marquant son opposition à toute « tropicalisation » du concept, plaide en faveur d'une démocratie aux « normes internationales » et refuse tout compromis sur les principes de la démocratie.

Radicalisant le relativisme, certains sont allés jusqu'à prôner la création d'autres formes de démocratie au motif qu'en Afrique, où l'affrontement politique est davantage ethnique qu'idéologique, le multipartisme conduirait à des dérives fractionnistes ou, à tout le moins, à une remise en cause de la cohésion nationale. Dans tous les cas, nous sommes devant une notion polémique, engageant la vieille querelle du particulier et de l'universel. Et, selon l'option retenue, la justice sera différemment conçue et administrée.

Il faut par conséquent retenir une hypothèse de travail, quitte à l'enfermer dans le cadre du postulat. On entendra par régime démocratique celui fondé sur « le système représentatif, des élections libres et transparentes, le multipartisme, la liberté de la presse, l'indépendance de la magistrature, le refus de la censure, la bonne gouvernance¹ ».

1. François Mitterrand, cité par Albert Bourgi dans « Mitterrand et la démocratie en Afrique. Le discours de La Baule, huit ans après », CERI/Sciences Po-CNRS, 2000.

Cette périphrase définitionnelle présente l'avantage d'emporter l'adhésion de la plupart.

Dans cette conformation institutionnelle, la justice peut et doit occuper une place centrale dans la construction de la démocratie, en ce que son intervention s'applique notamment à des domaines aussi divers que :

- la dévolution du pouvoir politique, étant donné l'existence d'un juge des élections ;

- la protection des libertés individuelles et publiques en ses fonctions de gardienne de la légalité et de censeur de l'excès de pouvoir des autorités administratives ;

- le contrôle de la bonne gouvernance financière par le biais d'une cour des comptes ;

- la participation à l'œuvre de développement par la sécurisation judiciaire des transactions économiques ;

- la stabilité politique par son rôle de régulateur social.

C'est à la justice qu'incombe la détermination du contenu normatif des droits et libertés mis en œuvre dans l'ordre constitutionnel.

Ainsi, on peut inférer de cette approche de l'État de droit que la sauvegarde de l'ordre public assuré par le juge est un gage de réalisation de l'idéal démocratique.

L'idée, théoriquement satisfaisante, n'est pourtant acceptable que si l'indépendance et l'impartialité du magistrat sont effectives. Car la justice, institution à vocation républicaine, si elle est instrumentalisée à des fins politiques, peut conduire à la commission d'actes attentatoires aux droits humains et aux libertés, périls majeurs pour la démocratie.

C'est pourquoi l'argument selon lequel les décisions de justice ne devraient pas entraver les actes administratifs ou gouvernementaux prétendument pris pour le développement économique et social du pays, et justificatifs, en conséquence, d'atteintes au droit, est tout simplement irrecevable.

Sur le même registre, au nom du principe sacro-saint de la séparation des pouvoirs, l'autonomie de l'institution judiciaire et de ses membres par la dotation en moyens logistiques et financiers conséquents doit être garantie, tant il est vrai que la tutelle de l'exécutif pourrait constituer en ce cas un moyen de pression – fût-il indirect – de nature à compromettre la *bona jurisdictio*. En outre, le principe de l'autogestion permet une utilisation plus judicieuse des crédits jusqu'ici affectés par des structures extrajudiciaires en fonction de critères dont la pertinence laissait à désirer.

Toutefois, si ces attributs judiciaires ne sont, de nos jours, nulle part

contestés, une observation même sommaire de la réalité laisse apparaître la difficulté de leur mise en œuvre pratique.

En effet, la subsistance de maintes lacunes dans la construction de l'État de droit en Afrique constitue un obstacle à l'émergence de l'image idéale d'une justice démocratique. Cependant, celle-ci, triomphante et rassurante, commence à se dessiner dans l'espace qui se forme entre les parois du constitutionnalisme, du fédéralisme et du mimétisme jurisprudentiel.

LES FACTEURS D'INFLÉCHISSEMENT D'UNE JUSTICE DE QUALITÉ POUR TOUS

En Afrique, et du reste comme partout ailleurs dans le monde, la démocratie est un enjeu. Ici, la loi sert d'alibi à des dirigeants politiques qui ont bâti leur pouvoir sur la terreur et la barbarie pour satisfaire des intérêts sordides. Là, elle est réellement un principe juridique et éthique qui postule le respect de la légalité et la garantie des droits fondamentaux, dont l'effectivité implique une justice indépendante et impartiale.

59

Le débat ouvert sur la justice et son rapport à la démocratie désigne une problématique bien déterminée : un régime démocratique fondé sur l'État de droit, lequel renvoie au juge chargé d'assurer pleinement la primauté du droit à travers la défense des valeurs fondamentales de la société et des droits inaliénables de l'individu contre la toute-puissance des autorités publiques, exécutives et législatives.

Toutefois, s'il est vrai que les discours officiels sur la finalité assignée à la justice – l'ordonnancement harmonieux des droits et libertés à pied d'œuvre dans la société – sont truffés de belles formules propres à élever la conscience collective au niveau des valeurs de dignité et de respect de l'autre, quels que soient les aspects considérés de son droit ou sa liberté, on aurait tort toutefois de croire que l'application des décisions du suffrage universel va de soi dans ce domaine particulièrement complexe, et ce pour trois raisons au moins.

D'abord, il ne suffit pas que les conditions morales et matérielles soient réunies pour que la justice s'administre correctement. Il y a en premier lieu le contexte, le continent africain subissant aussi « la tension dynamique qui existe entre la stabilité et la justice », pour reprendre l'expression du Conseiller juridique principal pour l'Afrique, Anselm Odinkalu.

Il suffit de se référer au soutien qu'apporte généralement la communauté internationale aux régimes africains offrant la stabilité, alors même

qu'y sont perpétrées des violations flagrantes des droits fondamentaux pour s'en convaincre. L'argument emprunté à Goethe qui sous-tend une telle attitude est que « mieux vaut une injustice qu'un désordre ». Il est fallacieux, car la stabilité et la justice ne sont pas nécessairement antinomiques.

60 Cependant, outre ces cas de dérives, la lisibilité de la justice par le peuple, au nom duquel elle est rendue, s'en trouve-t-elle pour autant assurée ? La question mérite assurément d'être posée vu que l'analphabétisme et la provenance exogène du système juridique et judiciaire constituent des obstacles majeurs à la compréhension des décisions de justice. N'oublions jamais la circularité du rapport du citoyen à la loi qui, chez Rousseau, constitue le fondement de la légitimité : « l'obéissance à la loi qu'on s'est prescrite est liberté », cette assertion suppose qu'on soit le sujet qui édicte la loi et qui la connaît.

Ensuite, outre une mauvaise gestion des affaires publiques, beaucoup d'États africains sont encore sous le joug de l'héritage colonial, de la dépendance économique et des traditions autoritaires. Ce qui y fait problème, c'est l'idée même de nation en tant que telle : en permanence, ces pays sont confrontés à des problèmes identitaires d'ordre ethnique, religieux, régionaliste, politique ou racial dont les effets de surdétermination affectent le régime démocratique.

Enfin, presque toutes les constitutions des pays africains recèlent un dispositif impressionnant sur l'indépendance de la magistrature. Mais cette proclamation statutaire est contredite par d'autres dispositions qui rendent aléatoire la protection des libertés, en violant le principe sacrosaint de la séparation des pouvoirs, sauvegarde de l'indépendance de la magistrature, et son corollaire, l'impartialité du juge.

LA RECONFIGURATION DE LA QUALITÉ INSTITUTIONNELLE DE LA JUSTICE

On ne s'étonnera pas que, dans un tel contexte, le juge ait des difficultés pour satisfaire les exigences des particularismes locaux ou pour convaincre toutes les parties de son impartialité.

Souvent il sera conduit à utiliser des stratégies pertinentes pour remplir son office en embrassant deux domaines différenciés. Le premier se réfère à la conciliation et à la médiation, le second recourt à des normes déduites des conventions internationales ou de la jurisprudence étrangère.

Des rappels sont ici nécessaires.

Dans le cadre traditionnel africain, la justice, indissociable de

l'organisation et de la mentalité des sociétés, privilégiait deux modes de résolution des conflits qu'on retrouve dans le monde moderne : la médiation et la conciliation. Ces modes de résolution des conflits devraient susciter un plus grand intérêt chez les chercheurs africains car la question des anciens « *quid leges sine moribus* », relayée par Montesquieu « les mœurs font toujours meilleurs citoyens que les lois », est toujours d'actualité. Le précepte populaire est sage qui préfère l'arrangement au procès.

Certes, comme le relève le professeur Joseph John-Nambo, « L'Afrique est devenue un quartier populaire du village planétaire (globalisation oblige !). Et nombreux sont ceux qui militent fermement pour une justice mondialisée, c'est-à-dire structurée à l'image de l'ancienne puissance coloniale. Mais la mondialisation dans ce domaine, comme dans d'autres, ne doit pas être synonyme d'importation systématique de modèles étrangers² ».

61

L'idée que le droit reste un moyen explique cette formule du Secrétaire général de l'Organisation internationale de la francophonie, Abdou Diouf : « Aucun droit n'est meilleur qu'un autre, à partir du moment où il a la capacité de réguler les relations entre les personnes ou les communautés, de protéger le plus faible et d'établir une certaine équité dans le fonctionnement de la collectivité. Ce qui est essentiellement en cause, c'est la gouvernance de la justice³. »

On rappellera simplement ici que, dans les sociétés africaines, quotidiennement, les juges rencontrent, à l'occasion du règlement des litiges, des questions touchant aux droits de l'homme. Le cas échéant, ils font application du droit interne en faisant référence au droit international, d'où résultent des convergences et des compatibilités dans le processus décisionnel.

C'est ainsi que, au temps de l'apartheid, les tribunaux sud-africains ont réussi à modérer les effets des lois incompatibles avec les normes constitutionnelles démocratiques, les traités et les conventions internationales. En s'inspirant des affaires similaires traitées dans d'autres pays, ils ont pu restreindre, avec bonheur, les effets pernicieux de l'application de certaines règles nationales. Ainsi dans l'affaire *Twum contre AG*, la Cour suprême du Ghana a fait appel à divers principes développés et adaptés par des juridictions étrangères, pour éviter de donner l'impression

2. Joseph John-Nambo, « Quelques héritages de la justice coloniale en Afrique noire », *Droit et Société*, n° 50, 2002.

3. Abdou Diouf, « Justice et développement », contribution au blog ideas4development.org

d'une manipulation de la Constitution dans le but d'assouvir des passions politiques ou servir des intérêts égoïstes.

À coup sûr, cette tendance ira partout en s'intensifiant si les magistrats et les avocats africains inscrivent leur action dans la perspective que détermine nécessairement la mondialisation du droit: la formation qui permet aussi bien un meilleur accès au droit en général, et particulièrement à la connaissance du droit comparé et des normes internationales, qu'un meilleur accès à la justice.

Cette dernière étant un service public, l'usager qu'est le citoyen doit y avoir accès. Mais, contrairement à une opinion répandue, le problème d'accès à la justice ne se pose pas uniquement en termes de proximité physique des juridictions ou de facilités d'ester en justice ainsi que le laisseraient penser les politiques judiciaires africaines de l'heure.

62 Certes, le rapprochement de la justice des justiciables et l'offre, aux couches démunies de la population, de mécanismes d'assistance judiciaire, d'accueil et d'orientation sont des initiatives salutaires en tant qu'elles contribuent à l'avènement de cette nouvelle forme de démocratie dite participative ou de proximité. Encore faudrait-il que le citoyen, dans un continent à fort taux d'analphabétisme, sache qu'il a le droit de demander justice et, le cas échéant, à qui s'adresser. Sur ce point précis, un travail d'éducation et de sensibilisation des populations, mené par les pouvoirs publics – de concert avec la société civile et les professionnels du droit – est souhaitable pour parer aux recours à des systèmes juridiques et judiciaires alternatifs douteux et potentiellement périlleux pour l'État de droit.

Dans le même ordre d'idées, l'exigence citoyenne d'une justice rendue avec célérité devra, en toute démocratie, être satisfaite avec l'introduction, dans les juridictions, des nouvelles technologies de l'information qui facilitent la compression des délais de procédure et offrent des possibilités de recherche documentaire exceptionnelles.

Cette dynamique doit encourager l'émergence d'une justice indépendante dans l'exercice de sa mission; elle repose sur une approche intégrant le professionnalisme des magistrats et la culture démocratique; donc la formation initiale et complémentaire, aussi bien des juges, avocats et auxiliaires de la justice que du citoyen. Et lorsqu'on admet avec le premier président Guy Canivet « l'obligation du juge de s'en tenir strictement à la perception que le social a de son rôle⁴ », la double donnée situation-

4. Guy Canivet, « Vision prospective de la Cour de cassation », conférence à l'Académie des sciences morales et politiques, 13 novembre 2006.

nelle évoquée plus haut doit être prise en considération pour prévenir les tensions entre la représentation psychosociologique de l'image de la justice et le sentiment de l'opinion publique.

Cette exigence procède du glissement, de plus en plus observé, du légal au légitime, qui est la marque d'une auto-appropriation de la justice par les justiciables. D'où la justesse du propos de Blandine Kriegel : « l'instauration d'un pouvoir judiciaire indépendant mais contrôlé, conformément aux réquisits d'une société démocratique, ne réside pas seulement dans le renforcement du contrôle interne à la magistrature, mais dans l'instauration d'un contrôle élargi aux citoyens⁵ ».

Le juge doit dorénavant confronter sa propre conscience avec celle du justiciable. Aussi, *de lege ferenda* est-il souhaitable – puisque l'Afrique n'a jamais été une *tabula rasa*, comme en témoigne la fameuse Charte de Kurukangfuga (Manden kalinkan) édictée par Soundjata Keïta dès 1222 (soit plus de cinq siècles avant la Révolution française) et qui, en ses articles 2 et 6, proclame le caractère sacré de la vie humaine, l'abolition de l'esclavage et de la *razzia* – que les juristes, dans leurs nouvelles approches, combinent les acquis de l'anthropologie et les référents institutionnels extérieurs dans une démarche intégrant les données culturelles propres à chaque peuple.

63

La Charte africaine des droits de l'homme établit les règles de base d'une démocratie fondée sur l'État de droit et la sauvegarde des droits et libertés, parmi lesquels le droit à un environnement sain. Elle prône notamment la protection des droits fondamentaux du justiciable, leur contrôle juridictionnel et l'indépendance de la magistrature. Or la légitimité de la justice repose tout à la fois sur la rigueur d'un système juridique simple et facilement accessible et sur la détermination de juges indépendants et crédibles.

Du point de vue du fonctionnement de la justice dans les sociétés africaines, il importe de souligner que celle-ci constitue un des principaux enjeux de la démocratie et de l'État de droit, certaines forces jouant de manière positive en faveur de la promotion de l'indépendance de la magistrature et d'autres tendant à les contrer. Il appartient au juge de prendre l'exacte mesure des unes et des autres.

5. Blandine Kriegel, « La défaite de la justice », in William Baranès et Marie-Anne Frison-Roche (dir.), *La Justice. L'obligation impossible*, Autrement, 1994.

Dans une perspective stratégique, la levée des obstacles qui entravent l'indépendance de la magistrature va dans le sens d'une amélioration du fonctionnement de la justice. Il s'agit notamment du parti unique et des habitudes mentales qu'il engendre, des carences de l'État de droit, de la corruption endémique, de la mainmise des autres pouvoirs sur le système judiciaire, de l'impunité et de la tentative de démolissage de la société civile. En tant qu'il est lui-même membre d'une société, le juge, par son action quotidienne, participe de manière décisive à l'émergence d'une citoyenneté authentique.

R É S U M É

La démocratie et la justice sont en Afrique des concepts qui coexistent dans une logique empreinte d'ambiguïtés. En effet leur mise en œuvre est constamment confrontée au choix entre la norme universaliste et les particularismes du continent. Cependant, quelle que soit l'option retenue, le rôle de la justice dans l'avènement de la démocratie en Afrique sera déterminant.

LA DÉMOCRATIE EN AFRIQUE À LA RECHERCHE D'UN MODÈLE

L'étude de la démocratie prend généralement soin de distinguer les modèles et les expériences. Les premiers sont normatifs et exposent ce que devrait être une démocratie; les secondes décrivent ce qui se passe réellement dans l'instauration et la pratique d'un régime démocratique. Au fil du temps, modèles et expériences s'influencent réciproquement sans pour autant se confondre. Il n'est rien de comparable en Afrique: les expériences y donnent l'impression de s'épuiser pour atteindre des modèles hors de portée sans parvenir pour autant à se stabiliser dans une forme spécifique et identifiable qui pourrait fonder une variété originale de démocratie. Au contraire, la somme des pratiques accumulées à la suite des nombreuses transitions démocratiques ne sert qu'à nourrir une longue liste de « démocraties à adjectifs », formes plus ou moins détournées ou inachevées du modèle occidental contemporain. Ces « démocraties à adjectifs », dont 550 variétés étaient déjà dénombrées en 1997 dans le monde entier¹, décrivent de nombreuses expériences africaines, par exemple: les démocraties autoritaires, les démocraties néo-patrimoniales, les démocraties guidées, les démocraties illibérales ou encore les proto-démocraties; elles forment un marécage dans lequel s'enlisent les efforts de classification.

65

Entre démocratie et non-démocratie, les expériences africaines actuelles se situeraient, en moyenne et avec une faible variance, dans une zone intermédiaire de « régimes hybrides ». Dans ces régimes survivraient des éléments de démocratie (élections) amalgamés avec des pratiques autoritaires inexpugnables. Cette vue d'ensemble produit bien une image (peu

1. David Collier et Steven Levitsky, « Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research », *World Politics*, vol. 49, n°3, 1997, p. 430 sq.

flatteuse) de la démocratie en Afrique, mais pas un « modèle », c'est-à-dire une référence forte qui aurait valeur d'objectif.

Dans les pays situés au sud du Sahara, la fragilité et la difficulté des expériences démocratiques sont un problème ancien qui n'a pas surgi *ex nihilo* lors de la dernière vague de changement des années 1990. Il existe une littérature abondante sur la période récente. Le principal clivage qui la traverse oppose les auteurs optimistes qui affirment que les sociétés africaines s'avancent par des voies imperceptibles vers la démocratie² et des observateurs pessimistes qui pensent que les élites africaines ne souhaitent pas introduire des règles du jeu qui risqueraient de leur faire perdre leurs positions³. Dans tous les cas, beaucoup d'attention est dévolue aux diverses dimensions de la culture politique et à l'histoire sociale mais peu d'intérêt est porté à la trajectoire historique des modèles proprement dits de la démocratie. Pourtant, il y a dans le rapport aux modèles un effet de dépendance aux expériences et aux croyances antérieures qui permet de repérer la construction d'un référentiel plus complexe de la démocratie en Afrique.

La qualification des expériences, leur degré de démocratie, ou la qualité de celle-ci, sont biaisées puisque le modèle sollicité pour mesurer l'écart à la norme n'est jamais discuté. Ce modèle est tenu pour une forme invariable et universelle de la démocratie, une référence produite et conservée à l'extérieur des sociétés africaines. Or, en étendant la perspective historique au-delà des deux dernières décennies, il apparaît que ce sont différents modèles de démocratie qui inspirent les acteurs locaux, de telle sorte que l'évolution du rapport à la démocratie doit être compris de manière dynamique en tenant compte, d'une part, d'une variété de modèles et non pas d'un modèle unique et, d'autre part, du travail d'adaptation et de transformation effectué par ces mêmes acteurs.

Certes, la prise en compte de l'historicité des conceptions de la démocratie ne permet pas de dire si l'Afrique contemporaine est « démocratisable ». Mais est-ce la bonne question ? Elle a peu d'intérêt tant que ne sont pas dispersés les malentendus tenaces contrariant la compréhension réciproque entre le Nord et le Sud, chercheurs et opinions publiques confondus, sur ce qui est entendu par démocratie et sur ce qui est attendu de la démocratie. Le référentiel de la démocratie, c'est-à-dire la manière

2. Voir, par exemple, Richard Banégas, *La Démocratie à pas de caméléon. Transition et imaginaires politiques au Bénin*, Karthala, 2003.

3. Ce point de vue est défendu dans Patrick Chabal et Jean-Pascal Daloz, *L'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique*, Economica, 1999.

dont sont conçus les objectifs, représentés les problèmes et envisagés les solutions diffèrent profondément. À l'échelle d'un siècle apparaissent des conceptions foncièrement différentes de la démocratie, répondant à des situations particulières : la dépendance coloniale, le sous-développement... qui forment autant de strates sur lesquelles est construit le référentiel de la démocratie.

La plus profonde de ces strates est celle du mythe d'un âge d'or pré-colonial où auraient existé des communautés démocratiques (démocratie naturelle). La période coloniale, avec dans la plupart des territoires la revendication d'élections libres, renvoie à un autre modèle, celui de la démocratie revendiquée, qui sera bientôt remplacé par les partis uniques et par les expériences de démocratie « populaire » dont les souvenirs sont aujourd'hui loin d'être partout négatifs. Enfin, le modèle occidental revient en force à partir de 1990 (démocratie mondialisée). Mais il n'existe jamais seul. Il est toujours lu à travers les expériences antérieures, « hybridé » et reformulé dans différentes variantes qui le traduisent dans la culture nationale.

67

En restant, autant que possible, à bonne distance des discours sur la possibilité ou l'impossibilité de la démocratie, on s'efforcera ici de montrer que les habitants de l'Afrique ne sont pas aujourd'hui confrontés à un modèle unique, imposé et rigide, celui de la démocratie « importée », mais qu'ils disposent d'un jeu de différents modèles qu'ils peuvent adapter en fonction des contraintes. Ce jeu est déroutant pour l'observateur extérieur ; il ne mène pourtant pas nécessairement à la pérennisation de l'autoritarisme pur.

LE PILIER D'UN GRAND RÉCIT : LA DÉMOCRATIE « À L'AFRICAIN »

Ce modèle semble s'imposer chronologiquement puisqu'il se réfère à un passé révolu, à un âge d'or. Il ne correspond pas à proprement parler à une époque ; il est à tout moment sollicité et réactivé. L'idée de légitimité démocratique n'est pas étrangère à certains systèmes politiques africains anciens. Avant l'importation des procédures occidentales de participation, et plus particulièrement du vote, il n'était pas exceptionnel de rencontrer des formules de contrôle du pouvoir ou de prise de décision collective. Des collègues électoraux pouvaient procéder à la nomination d'un chef ou d'un roi. Plus encore, des formes de souveraineté populaire pouvaient se rencontrer. Au Ghana, par exemple, les Akan considéraient que le pouvoir d'un dirigeant découlait du peuple et était seulement délégué par celui-ci.

L'existence de telles pratiques contredit la thèse d'une incompatibilité totale entre la démocratie et les cultures africaines. La très grande variété des situations a permis la réinvention de traditions. Certaines visions simplifiées et idéologiques ont fait de la démocratie une propriété consubstantielle des sociétés africaines. D'autres, à l'opposé et non moins réductrices, ont préféré insister sur le poids des imaginaires religieux et des structures lignagères pour nier la possibilité de l'agrégation de choix individuels dans la formation des décisions collectives. Variant selon les milieux et les époques, instrumentalisées au gré des enjeux du moment, ces théories schématiques sont omniprésentes dans l'imaginaire politique⁴.

68

Nelson Mandela lui-même exprime l'idéal de la tradition précoloniale dans les termes suivants : « Alors notre peuple vivait en paix, sous le gouvernement démocratique de ses rois [...]. Alors le pays était à nous, en notre nom et notre droit [...]. Tous les hommes étaient libres et égaux et c'était là le fondement du gouvernement. Le Conseil [des Anciens] était si totalement démocratique que tous les membres de la tribu pouvaient participer à ses délibérations. Chef et sujet, guerrier et guérisseur, tous prenaient part et s'efforçaient d'influencer les décisions⁵. »

La démocratie « à l'africaine » fait partie d'un grand récit, d'une vision téléologique du destin d'un peuple. Elle correspond à une logique d'affirmation. Le plus souvent, cependant, elle est conçue dans une forme qui l'associe à d'autres modèles. Le socialisme africain, par exemple, découle de l'idée d'un partage des ressources dans les sociétés traditionnelles africaines. La démocratie y est conçue comme la manière de parvenir à un consensus dans la participation de tous au débat.

Certains leaders ont pensé que l'Afrique a toujours été démocratique et que la démocratie est un élément identitaire unifiant le continent (panafricanisme). Cette idée est portée par la plupart des chefs d'État au moment des indépendances (Sékou Touré, Kenneth Kaunda, Julius Nyerere, etc.), théorisée dans des écrits et promue dans les tribunes internationales.

La démocratie africaine se distingue néanmoins des conceptions socialistes de la démocratie par son origine. Elle se réfère à l'héritage des traditions du continent et entend prouver que celui-ci peut se dispenser

4. Voir Patrick Quantin, « Afrique », in Pascal Perrineau et Dominique Reynié (dir.), *Dictionnaire du vote*, PUF, 2001, p. 22-26.

5. Nelson Mandela cité par George Ayittey, in « La démocratie en Afrique précoloniale », *Afrique 2000*, n°2, juillet 1990, p. 39.

d'importer des modèles politiques. Elle s'inscrit dans une perspective d'affirmation face à l'Occident.

Il conviendrait de distinguer plus précisément les différents courants qui irriguent la « démocratie africaine » allant d'un « nativisme » empreint de culturalisme à l'« afro-radicalisme » lié à la critique économique (post-marxiste) de la mondialisation. Des auteurs tels que Ayittey et Busia en ont illustré la vision classique ⁶. Claude Ake en a été un porte-parole accueilli dans les grandes revues internationales. Sa thèse principale est que la démocratie africaine est unique et qu'elle n'a pas à être évaluée par rapport à un modèle universaliste ⁷.

Aujourd'hui le thème de la démocratie à l'africaine est repris par des versions qui ne s'appuient pas directement sur la tradition mais sur l'évolution récente des rapports de forces entre les continents ⁸. Il n'en demeure pas moins que le référentiel démocratique est fortement marqué par le problème de l'identité : les solutions acceptables ne peuvent être qu'authentiquement africaines.

69

L'EXPÉRIENCE DES COMBATS ÉLECTORAUX DE LA PÉRIODE COLONIALE

L'élargissement du suffrage aux sujets des colonies d'Afrique commence dès les années 1920 avec l'élection de conseils législatifs dans certaines colonies britanniques. À partir de 1945, le droit de vote est accordé aux ressortissants de l'Union française qui participent dans des collèges séparés. En 1956, l'instauration du collège unique donne une majorité écrasante aux électeurs africains. Ceci entraîne l'émergence de classes politiques locales qui fournissent quelques années plus tard les dirigeants des nouveaux États indépendants. Rétrospectivement, cette période constitue un second âge d'or de la démocratie en Afrique car le développement du processus est alors encadré par une administration coloniale qui contrôle les débordements, assure le respect des formes, même si elle ne se prive pas de recourir à la fraude pour faire élire ses candidats. Des partis politiques concurrents mobilisent largement et sont

6. George Ayittey, *ibid.* ; Kofi Abrefa Busia, *Africa in Search of Democracy*, New York, Praeger, 1967 ; Matthew Todd Bradley, « "The Other". Precursory African Conceptions of Democracy », *International Studies Review*, vol. 7, n°3, 2005, p. 407-431.

7. Claude Ake, « The Unique Case of African Democracy », *International Affairs*, vol. 69, n°2, 1993, p. 239-244.

8. Adebayo O. Olukoshi, « Africa : Democratizing under Conditions of Economic Stagnation », communication à la 8^e assemblée générale du CODESRIA, Dakar, 26 juin-1^{er} juillet 1995.

alors moins influencés qu'ils ne le seront dans les décennies suivantes par les clivages ethno-régionaux, car les revendications sont d'abord orientées contre le colonialisme et en faveur de l'indépendance.

Ces élections africaines des années 1950 illustrent un passage à la démocratie dans lequel la structuration partisane et l'apprentissage des mécanismes électoraux semblent se dérouler selon un rythme rapide en comparaison des expériences occidentales du XIX^e siècle. Dans la plupart des territoires, la participation est forte comme est intense l'intérêt pour les débats politiques. Des identités partisans sont acquises alors et marquent durablement une génération qui en gardera la mémoire à travers les périodes autoritaires ultérieures. La référence et l'affiliation émotionnelle aux grands partis politiques nationalistes de cette époque, avec le souvenir de leurs leaders charismatiques, trouvent parfois des échos un demi-siècle plus tard. Contrairement aux présupposés de la thèse de la greffe impossible, les caractéristiques de cette démocratisation en Afrique ne divergent pas foncièrement du modèle occidental durant cette période initiatique, c'est-à-dire aussi longtemps que les élections se déroulent dans un cadre institutionnel stable garantissant en particulier le multipartisme.

Ces expériences, autour des années 1950, ont été balayées par l'évolution rapide qui a suivi les indépendances. Elles sont pourtant l'un des modèles sur lequel se développe implicitement le référentiel de la démocratie en Afrique. Partout, depuis le Ghana en 1957 jusqu'à l'Afrique du Sud en 1994, le modèle démocratique occidental, avec ses élections ouvertes à tous les habitants ainsi qu'à la concurrence des partis, a servi de cadre à des moments fondateurs des histoires nationales : l'indépendance ou la fin de l'apartheid.

DÉMOCRATIE ET PARTIS UNIQUES

Le pluralisme est abandonné aussitôt après les indépendances sur l'initiative des nouveaux gouvernements, sous le regard bienveillant des anciennes métropoles et des États-Unis qui se gardent de protester. Le rejet du pluralisme et le passage au parti unique par interdiction ou fusion obligée des partis d'opposition précédèrent les coups d'État militaires qui ne commencent qu'à partir de 1963 et ne touchent d'ailleurs pas tous les pays. L'abandon du multipartisme n'est donc pas causé initialement par les forces armées ou par la violence civile. C'est le choix de civils qui sont souvent de grands leaders nationalistes.

Le rejet se produit également dans un contexte économique exempt

des problèmes de dette; ceux-ci ne devenant critiques que dans les années 1980. Les États nouvellement indépendants ne souffrent pas encore de manière aiguë des déficiences organisationnelles qu'ils connaîtront plus tard. Ils bénéficient d'appareils administratifs en état de marche, actionnés par des coopérants. Enfin, si les espérances des populations sont immenses, les demandes sociales sont encore faibles et n'exigent pas des instruments de gouvernement très complexes compte tenu du caractère rural de la plupart des territoires.

Le modèle socialiste révolutionnaire de la démocratie « réelle » s'est implanté en Afrique à la suite du croisement opéré durant les années 1950 entre le marxisme et le tiers-mondisme. La démocratie « populaire » est alors considérée comme le régime le plus adapté aux nations prolétaires. Le parti unique trouve sa justification dans une perspective révolutionnaire léniniste qui fait des émules au-delà des pays alignés sur Moscou ou soutenus par Pékin. Mobutu, par exemple, bien que dénoncé comme « valet de l'Occident », développe une rhétorique de la révolution avec son Mouvement populaire de la révolution et un petit livre vert mimant Mao Zedong dont il est d'ailleurs un fervent admirateur.

71

Les choix de cette époque ne se sont pas évanouis avec la chute du mur de Berlin. Ils ont imprégné des secteurs d'importance variable des nouvelles élites africaines formées dans les pays de l'Est. Méfiantes à l'égard de la démocratie « bourgeoise », elles appartiennent aux générations qui sont aux commandes des transitions démocratiques du début des années 1990.

Cette longue fréquentation du discours anti-impérialiste a enraciné une conception de la démocratie comme réalisation d'un consensus en vue de libérer des populations pauvres. La démocratie occidentale y est présentée comme « formelle », proclamant la primauté des libertés pour retarder l'avènement du bien-être des masses. En somme, il s'agirait d'une pure idéologie, au sens de Marx. Dans l'ambiance de crise du développement et de régression sociale que connaît le continent à partir des années 1980, l'idée de démocratie « économique » est facilement reçue par les populations. De plus, la disqualification de la démocratie pluraliste occidentale qu'elle opère permet de justifier la limitation des libertés politiques. Le mot d'ordre de Kenneth Kaunda (président de la Zambie de 1964 à 1991 et promoteur d'une *one party participatory democracy*) est alors : *Democracy, Yes; Western Democracy, No!*

À la fin des années 1980, Yoweri Museveni produit une doctrine qui allie différentes références à la démocratie dans un *no party system*. Ce système autorise l'existence des partis mais leur interdit de présenter des

candidats en leur nom. Le « Mouvement » contrôlé par l'État est la seule organisation de masse autorisée à participer aux élections. Cet exemple est des plus connus ; il en existe d'autres, durant les années 1980, qui recourent à une « semi-démocratie » en autorisant un nombre limité de partis désignés par le gouvernement (au Sénégal par exemple).

Aussi bien dans l'évolution des partis uniques que dans la « civilisation » des régimes militaires, les expériences qui se déroulent entre 1960 et 1990 convergent plus ou moins vers un modèle qui, derrière la façade du parti unique, amalgame des éléments de la démocratie à l'africaine, par sa conception consensuelle (insistance sur la mobilisation) et la participation de la base (*grassroots democracy*), et conserve des mécanismes de la démocratie à l'occidentale, surtout dans les tentatives de multipartisme limité.

72

Cette troisième strate enracine le référentiel de la démocratie en Afrique dans une orientation résolument populaire. Elle impose le principe d'inclusion ; le droit de prendre la parole publiquement est aussi fort que celui de voter en secret.

VICTOIRE DE LA DÉMOCRATIE « MONDIALE » OU BANALISATION DE RÉGIMES HYBRIDES ?

Avant 1990, il était attendu qu'un régime s'engageant dans une transition démocratique en sortît soit par une consolidation, soit par une restauration autoritaire, soit par une alternative révolutionnaire. L'observation des transitions africaines a rendu cette grille en grande partie inopérante dans la région car la plupart des cas échappaient à ses critères. En effet, même en adoptant une conception minimale de la consolidation, c'est-à-dire réduite à la tenue des deuxièmes élections libres, seule une minorité de pays entraient dans cette catégorie⁹.

Il a alors été proposé d'établir une distinction entre la consolidation du régime démocratique et la simple survie de celui-ci. La « survie » des régimes démocratiques est définie de manière minimale par la tenue régulière d'élections multipartites et par le respect de quelques droits politiques de base¹⁰. Dans ces conditions, la majorité des régimes africains issus des transitions des années 1990 pouvait, à la fin de la décennie, être classée dans cette nouvelle catégorie de démocraties « en survie ».

9. En 1998 : Cap-Vert, Mali, Namibie, Sao Tomé-et-Principe, Zambie.

10. Michael Bratton et Nicolas van de Walle, *Democratic Experiments in Africa*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

Parmi ceux-ci, le plus grand nombre – une vingtaine – était composé de pays dans lesquels le passage au multipartisme n'avait pas entraîné le remplacement des dirigeants de l'époque autoritaire.

L'invention de cette catégorie de démocraties ne doit pas faire illusion car il ne s'agit pas d'une nouvelle forme de démocratie, mais de régimes qui ne sont ni vraiment démocratiques, ni vraiment autoritaires, dont l'évolution prévisible n'est pas orientée vers la démocratisation tout en laissant ouverte la possibilité d'une pérennisation du *statu quo*. Cette conception ouvrait la voie au succès de la notion de « régimes hybrides » en Afrique. En même temps, elle délimitait un espace au sein duquel les gouvernants africains et leurs conseillers pouvaient donner libre cours à leur inventivité dans la mise au point de stratégies de conformité de façade.

La notion de « régime hybride » n'est pas nouvelle¹¹. Par contre, son emploi généralisé dans le cas des transitions africaines montre qu'il est difficile de classer les régimes sur la base de la distinction entre démocratie et autoritarisme. Si les régimes hybrides sont, pour l'expert, des cas ambigus, ils sont, selon leurs gouvernants, de vraies démocraties et, pour les oppositions, de vrais autoritarismes. Il en découle un enjeu important dans la définition des catégories d'évaluation. La plupart des régimes militaires ont disparu sous la forme ouverte et revendiquée qui était courante aux environs de 1965-1985¹². Les coups d'État des années 1990, par exemple ceux du Niger en 1996 ou du Congo-Brazzaville en 1997, sont justifiés comme une phase transitoire de remise en ordre « pour sauver la démocratie ». À l'instar des régimes autoritaires civils, sous la pression internationale, ils organisent des élections qui permettent de légitimer leur position. Les consultations sont manipulées à des moments et à des degrés divers. Ceci n'empêche pas l'existence d'une façade compétitive que les observateurs internationaux ont parfois du mal à percer quand ils s'en tiennent à la seule opération électorale et n'enquêtent pas sur le contexte politique général. Ces régimes hybrides africains sont donc à la fois compétitifs et autoritaires.

Ce qui caractérise le mieux cette ambiguïté, c'est que « bien qu'une victoire de l'opposition ne soit pas impossible, elle requiert un degré de mobilisation, d'unité, de compétence et d'héroïsme qui surpasse de loin ce

11. Larry Diamond, « Elections without Democracy: Thinking about Hybrid Regimes », *Journal of Democracy*, vol. 13, n° 2, 2002, p. 21-35.

12. Patrick McGowan, « African Military Coups d'Etat, 1956-2001: Frequency, Trends and Distribution », *Journal of Modern African Studies*, vol. 41, n° 3, 2003, p. 339-370.

qui serait normalement nécessaire dans une démocratie¹³». La difficulté pour l'opposition à s'imposer est le résultat d'un double barrage : celui qui la bloque dans l'organisation et le déroulement même des scrutins et celui, plus insidieux, de la limitation des libertés civiles et politiques qui s'étend en amont et en aval des élections. À ce jeu, les présidents autoritaires des années 1980, reconvertis en démocrates « par convenance » dans les années 1990, sont passés maîtres dans le maquillage de l'autoritarisme. Ils s'entourent de conseillers occidentaux (avocats, journalistes, professeurs de droit) qui conduisent la contre-offensive face aux experts-évaluateurs « ès démocraties » des agences internationales, des fondations spécialisées comme International Foundation for Electoral Systems ou des commissions spéciales d'observation des élections de l'Union européenne ou du Commonwealth. Le plus souvent, il leur suffit d'une action discrète mais ferme pour mettre à l'écart les leaders de l'opposition et n'avoir finalement à se présenter que devant des candidats fantoches et surtout sans avoir à truquer les opérations de vote. Ce scénario donne la figure de la démocratie réduite aux élections : la démocratie « électorale ». Parfois, le harcèlement des opposants ne suffit pas et les détenteurs du pouvoir doivent agir en recourant à la violence ouverte durant l'élection et manipuler les résultats. Ils s'exposent à la critique internationale et font une incursion dans l'« autoritarisme électoral ». À la limite, la frontière entre l'autoritarisme électoral et la démocratie électorale dépend des capacités des gouvernements à mener des opérations de police politique sophistiquées sur le long terme. S'ils n'en sont pas capables, ils sont contraints de recourir à la force.

La prise en considération de la prédominance de régimes hybrides en Afrique conduit à la vulgarisation de nouvelles grilles de classement dans lesquelles l'espace situé entre les pôles opposés de la démocratie libérale et de l'autoritarisme pur et dur devient à la fois le lieu où se rencontrent le plus grand nombre de cas et où se jouent les positionnements. Concrètement, à quelques exceptions près, la plupart des régimes sont soit des démocraties électorales, soit des autoritarismes électoraux, selon les définitions proposées plus haut.

Ces régimes hybrides africains ne se définissent pas directement par référence à un modèle précis, mais plutôt par leurs capacités à feindre, par une sorte de mimétisme, la conformité du modèle démocratique libéral. Ils constituent un ensemble flou. Ils recourent à une gamme de biais qui détournent les principes du régime dont ils se réclament.

13. Larry Diamond, *op. cit.*, p. 24.

Ainsi, ils peuvent exclure des forces d'opposition, restreindre les libertés publiques, priver de suffrage certaines fractions de l'électorat, intimider les électeurs ou acheter les voix, recourir à la fraude électorale, manipuler les lois électorales, etc. Autant d'atteintes qui peuvent être menées subrepticement et qui ne peuvent être dénoncées que par des conduites militantes déterminées ne craignant pas de porter des accusations dont les preuves sont difficiles à établir. L'enquête de l'expert ou du chercheur, la démarche de l'observateur d'élections sont le plus souvent inadaptées pour apporter la preuve indiscutable de ces déviations. Sous les régimes d'autoritarisme électorale, le chercheur est placé devant un dilemme : être le témoin passif des « farces » électorales afin de pouvoir accéder au terrain ou bien rester à l'extérieur et soutenir le travail de dénonciation des « entrepreneurs de moralité ».

Avec la démocratie mondialisée, on assiste à une interprétation très libre du modèle occidental dont l'objectif consiste à créer l'illusion de la conformité tout en continuant, derrière la façade, des pratiques très éloignées de l'esprit de ce modèle. Mais le référentiel s'alimente aussi d'une démarche inverse. Parallèlement se développent des doctrines qui revendiquent leur autonomie par rapport à l'Occident tout en prônant des règles proches de la démocratie occidentale ou, pour éviter d'en prononcer le nom, se réclame de la « gouvernance ». Ainsi apparaissent des modèles émergents, *a priori* autonomes comme l'islamocratie¹⁴ ou se revendiquant d'une authenticité africaine tels que le projet de Renaissance africaine de Thabo Mbeki. Cette recherche ininterrompue montre bien que le référentiel de la démocratie en Afrique n'est pas sur la voie de la convergence avec le modèle occidental et qu'il est probable qu'il va continuer encore longtemps à alimenter des expériences et à produire des discours avant de s'arrêter soit sur un modèle vraiment autonome, soit sur un nouvel universalisme qui reste à construire, au niveau mondial¹⁵.

75

14. Ali A. Mazrui, « Islamocracy. In Search of a Muslim Path to Democracy », communication de la 4^e conférence annuelle du Center for the Study of Islam and Democracy, Washington DC, 16 mai 2003.

15. Je remercie Vincent Foucher pour ses commentaires.

R É S U M É

En restant à distance des discours sur la possibilité ou l'impossibilité de la démocratie, cet article s'efforce de montrer que l'Afrique n'est pas aujourd'hui confrontée à un modèle unique, imposé et rigide, celui de la démocratie « importée », mais qu'elle dispose d'un jeu de différents modèles qu'elle peut adapter en fonction des contraintes, déroutant certes l'observateur extérieur mais pas nécessairement condamné à pérenniser l'autoritarisme pur. À l'échelle d'un siècle, apparaissent des conceptions distinctes de la démocratie, répondant à des situations particulières : la dépendance coloniale, le sous-développement... qui forment autant de strates sur lesquelles s'est construit un référentiel.

ALIOUNE BADARA FALL

LA CHARTE AFRICAINE
DES DROITS DE L'HOMME
ET DES PEUPLES :
ENTRE UNIVERSALISME
ET RÉGIONALISME

77

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples a été adoptée en 1981 à Nairobi (mais appelée Charte de Banjul) par la Conférence des chefs d'État de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) – devenue aujourd'hui l'Union africaine (UA) –, et est entrée en vigueur le 28 octobre 1986. Que de déclarations et autres instruments juridiques relatifs aux droits de l'homme l'humanité a connus avant l'avènement de ce texte africain ! Pourquoi l'Afrique a-t-elle attendu si longtemps avant de s'intéresser, à l'instar de l'Europe et de l'Amérique, aux droits de l'homme au niveau régional ? Un tel « retard » s'explique-t-il par des raisons objectives, propres aux circonstances ou réalités du continent africain, ou n'est-il pas tout simplement le résultat d'un désintérêt des Africains en la matière ? Ces questions n'auraient certainement pas mérité d'être posées si la copule « Afrique et droits de l'homme » ne souffrait de quelque préjugé, contrairement au monde occidental pour lequel elle va de soi¹.

Il nous semble toutefois difficile de concevoir que les populations africaines – dont l'organisation politique et sociale dans certains empires

1. Voir Alain Le Guyader, « Regard de sociologue plutôt philosophique », in Paul Tavernier (dir.), *Regards croisés sur les droits de l'homme, la démocratie et la paix en Afrique*, L'Harmattan, 2008, p. 82.

et royaumes durant la période précoloniale a fasciné plus d'un observateur – aient pu vivre sans l'existence d'un système juridique destiné à l'ordonnement des groupes dans lesquels elles vivaient. Les études historiques ou anthropologiques durant la période précoloniale sur l'existence de règles définissant les droits du groupe et de ses membres, ainsi que les sanctions lorsque de tels droits étaient méconnus ou violés, sont suffisamment nombreuses pour que l'on ne s'attarde pas davantage sur cette question². La rupture provoquée par la colonisation n'a pas permis aux droits traditionnels de l'homme de survivre et de prospérer jusqu'après l'indépendance. C'est à la suite de l'accession des États africains à la souveraineté internationale que l'on peut parler d'un « retard » quant à l'éclosion d'un système de normes et de mécanismes de protection des droits de l'homme sur le continent africain, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples dont il est question dans cette étude n'ayant été adoptée que plus de vingt ans après. Au préalable, retenons deux constats à son propos avant de poursuivre l'analyse.

Le « retard » des Africains quant à l'adoption d'un texte de portée internationale en matière de droits de l'homme, tel est le premier constat au sujet de cette Charte. On aurait pu s'attendre, légitimement, que l'histoire même des peuples africains, particulièrement marquée par une longue période de domination – avec tout ce que cela comporte comme situations humiliantes et dégradantes pour la dignité humaine – et par la colonisation – en tant qu'elle constitue une négation de l'égalité entre les hommes et une obligation de soumission et d'obéissance d'une catégorie de personnes à l'égard d'une autre investie d'une prétendue « mission civilisatrice » –, incite les premiers dirigeants des pays africains à mettre en place un système régional de droits de l'homme, dès la naissance de l'Organisation de l'Union africaine à Addis-Abeba en 1963. Les propos déformants et vexants de Jules Ferry le 28 juillet 1885 devant les parlementaires français selon lesquels « la Déclaration des droits de l'homme n'avait pas été écrite pour les Noirs de l'Afrique équatoriale » ajouteraient à cet élément un facteur supplémentaire pour aller dans ce sens. Cela ne fut pas fait et les raisons en sont multiples.

Ceci d'autant plus que des précédents existent. On n'insistera pas sur la « Charte du Soudan » – si elle existe, mais ceci est l'affaire des historiens... – qui remonterait au XII^e siècle et qui pourrait apparaître pour

2. Une longue liste de droits et libertés reconnus à l'individu à l'intérieur de son groupe durant la période précoloniale est fournie par Fatsah Ouguergouz, *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, PUF, 1993, p. 12.

certaines comme plus anecdotique que pertinente. Pourtant, elle aurait défini des droits pour garantir et assurer la protection des individus contre l'arbitraire des autorités politiques traditionnelles et contre toute autre violation. La préoccupation des Africains au sujet des droits de l'homme à l'époque contemporaine, et en référence au droit moderne occidental, remonte à la proposition que Léopold Sédar Senghor avait faite au moment où fut adoptée, par le Conseil de l'Europe en 1950, la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'ancien président du Sénégal avait voulu et proposé que ce texte fût automatiquement appliqué aux territoires dont les États parties à la convention les représentaient dans les relations internationales. Cette proposition s'est heurtée à des résistances tellement fortes que l'idée d'appliquer ces dispositions européennes relatives aux droits de l'homme dans les colonies françaises fut rejetée. Le comité des ministres avait juste accepté d'introduire une clause coloniale accordant une simple faculté d'appliquer la convention par un État aux territoires sur lesquels il exerçait son autorité et dont il assurait les relations internationales. Elle fut exploitée par la Grande-Bretagne qui l'appliqua à plusieurs de ses territoires, notamment africains. Le Nigeria, qui en faisait partie, n'a pas hésité lui aussi à l'utiliser une fois indépendant.

79

En réalité, le désir de mettre sur pied une convention africaine des droits de l'homme s'est manifesté à l'époque coloniale. Tout d'abord par le docteur Nuambi Azikiwe dans son mémorandum qui portait sur « la Charte de l'Atlantique et l'Afrique occidentale britannique » en 1943, mais c'est surtout dans un discours qu'il a prononcé le 12 août 1961 à Londres sur le panafricanisme qu'il en émit véritablement l'idée, lorsqu'il invita le Conseil des États africains à « promulguer une convention africaine des droits de l'homme comme gage de leur foi dans le gouvernement du droit, de la démocratie comme mode de vie, de la liberté individuelle et du respect de la dignité humaine... ». Ainsi programmée par des juristes et hommes politiques africains, l'idée va progressivement mûrir, notamment avec l'appui des Nations unies et de l'OUA après l'indépendance des pays africains, pour finalement porter ses fruits au début des années 1980.

Le processus par lequel il y eut cet « enfantement » de la Charte a été certainement long et difficile. Le texte est un compromis qui témoigne de l'intérêt que les dirigeants africains ont accordé, à un moment donné de l'histoire du continent, aux droits de l'homme³, au-delà même des

3. Voir Ibrahima Fall, « Des structures à l'échelon régional africain pour la promotion des droits de l'homme », *Revue sénégalaise de droit*, septembre 1978.

« idéologies multiples et diversifiées ; des tendances ou orientations politiques ⁴ ». Ce processus, que l'on ne saurait reprendre en entier et dans les détails au travers de la présente étude ⁵, a duré une vingtaine d'années au cours desquelles sont intervenus, à travers de multiples rencontres, des juristes et experts de diverses organisations non gouvernementales, mais aussi et surtout des hommes politiques. Le projet final a été élaboré par des experts et soumis à une réunion ministérielle composée d'agents gouvernementaux. À l'issue des deux longues sessions que comportait cette réunion tenue à Banjul en Gambie, le projet devait être soumis au Conseil des ministres pour examen et ensuite au sommet des chefs d'État et de gouvernement. Malgré les divergences au sein du Conseil des ministres l'empêchant de se prononcer sur le texte, les cinquante chefs d'État et de gouvernement ou leurs représentants l'adoptèrent, par acclamation, lors de la conférence au sommet de l'OUA, tenue à Nairobi le 28 juin 1981.

80

Paradoxalement ensuite – deuxième constat –, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples a été adoptée par des États qui reconnaissaient ainsi à travers elle, donc de manière hautement solennelle – on a même parlé de surprise lorsque les cinquante chefs d'État et de gouvernement ont adopté le texte à l'unanimité par acclamation –, l'importance de ces droits et la nécessité de les protéger, alors même qu'ils étaient, dans leur grande majorité, caractérisés par des régimes dits « présidentielistes » et par des dirigeants politiques autoritaires ou peu soucieux des principes démocratiques et du respect des droits de l'homme. Cette situation interpelle quelque peu le juriste sur une question théorique qui apparaît cruciale dans le cas africain plus qu'ailleurs : la relation entre les droits de l'homme et la nature des régimes politiques. Là encore, la question n'aurait pas été posée si quelques opinions, dans la doctrine africaine actuelle, ne remettaient pas en cause aujourd'hui, et de plus en plus, la pertinence du modèle démocratique occidental – reçu en Afrique par un phénomène de « transposition », de « reproduction » ou de « mimétisme » – qui serait selon elles inapproprié à la société africaine ⁶. Quoique l'on puisse dire, les États africains nouvellement indépendants s'étaient théoriquement

4. Maurice Glélé Ahanhanzo, « Introduction à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples », *Mélanges Claude-Albert Colliard*, Pedone, 1984, p. 516.

5. Sur cette très riche évolution, nous renvoyons le lecteur aux nombreuses études faites sur la question. Plus particulièrement, nous l'invitons à consulter l'ouvrage très complet (et la bibliographie non moins fournie) de Fatsah Ouguergouz, *op. cit.*

6. Voir, entre autres, Laurent Bado, « La crise de la démocratie occidentale en Afrique noire », *Revue juridique et politique*, janvier-avril 1999, p. 28.

référés au modèle libéral tel qu'on le connaît dans les démocraties pluralistes constitutionnelles occidentales. Sur cette base, il est logique que la question de cette relation entre droits de l'homme et régime politique en Afrique soit posée. Ceci est d'autant plus vrai que ces États se sont engagés depuis le début des années 1990 dans une voie de démocratisation de leurs régimes politiques. Certains éléments pourraient expliquer la raison d'être de ce décalage, à l'époque, entre l'attachement aux droits de l'homme tel qu'il est affiché dans la Charte, et l'inexistence concomitante de régimes non démocratiques dans ces pays d'Afrique noire.

Tout d'abord sur le plan interne la situation coloniale de l'Afrique, une fois encore, sera l'argument avancé par les premiers dirigeants africains pour restreindre les libertés à l'intérieur de leur pays respectif. L'État africain postcolonial risquait d'être confronté depuis les indépendances à des conflits internes à cause notamment du fait ethnique, lui-même provoqué par une « balkanisation » du continent durant la période coloniale. Les ex-puissances coloniales avaient tracé les frontières délimitant les territoires conquis de manière arbitraire, en ne tenant compte que de leurs propres intérêts et au gré des conquêtes. Il s'en est suivi après l'indépendance une coexistence sur un même territoire étatique de populations qui durant la période précoloniale appartenaient à des communautés différentes les unes des autres, tant par leurs coutumes et leurs langues que par leur organisation politique et sociale. Les nouveaux dirigeants devaient ainsi construire un « État-nation » dans lequel ces populations apprendraient à vivre ensemble et à partager les mêmes valeurs.

De cette situation certainement « traumatisante » et dont on imagine la complexité, les premiers dirigeants vont privilégier les impératifs de développement économique, d'unité nationale et d'intégrité territoriale au détriment des droits et libertés des citoyens. Le raisonnement qui sous-tend cette politique est certes séduisant, mais la pratique s'est vite écartée de la finalité recherchée. En effet, ce sont des partis uniques qui vont finir par s'installer et des dictatures qui prennent « les États africains en otage du pouvoir personnel et du sous-développement ⁷ ». Ainsi, le « présidentia-lisme africain » – régime bien spécifique, épousant des formes variées – devait-il s'installer durablement dans la quasi-totalité des États africains.

Au niveau continental, l'OUA qui regroupait ces nouveaux États indépendants n'a pas beaucoup œuvré dès le début pour la promotion et le respect des droits de l'homme sur le continent. L'une des particularités de la Charte constitutive de l'organisation est qu'elle a fortement

7. Kéba Mbaye, préface à l'ouvrage de Fatsah Ouguergouz, *op. cit.*

privilegié les États, en insistant sur la lutte contre le colonialisme et la politique à mener pour la libération des peuples africains. La plupart des textes et dispositions de cette Charte traitent en effet de la discrimination raciale, de la colonisation, de l'apartheid, etc. Peu de place fut accordée aux droits de l'homme, lesquels ne figurent qu'à l'alinéa 9 du préambule et à l'article 2 (1-e) de la Charte, qui marquent l'attachement des gouvernants africains à la Charte de l'Organisation des Nations unies et à la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. En dehors du droit des peuples qui figure dans la Charte de l'OUA, le reste des dispositions dans sa totalité ne traite que de la souveraineté nationale et du principe de non-ingérence auxquels les gouvernants semblent fortement attachés. Aucune obligation ne pèse non plus sur l'État au profit du peuple ou de l'individu. Les hommes politiques africains ne cherchaient guère à condamner leurs homologues auteurs de violations des droits de l'homme, même si leur culpabilité à ce sujet était évidente. La prise de conscience sur la nécessité de protéger les droits et libertés des citoyens africains ne surgit qu'au début des années 1970 lorsque certains chefs d'État ont manifestement dépassé les limites dans la violation de tels droits et libertés. Ainsi, c'est lors du sommet de l'OUA à Monrovia au Liberia en 1979, et la conférence des chefs d'État et de gouvernement qui s'est ensuivie, qu'a été votée la résolution 115 (XVI) (initiée par le représentant de l'île Maurice et le président sénégalais Léopold Sédar Senghor), qui a finalement abouti à l'avant-projet préparé par les experts que la conférence des chefs d'État a adopté le 28 juin 1981. Cette Charte est enfin complétée par le Protocole relatif aux droits des femmes adopté le 11 juillet 2003 et entré en vigueur le 25 novembre 2005. On mentionnera également la Convention de l'OUA relative aux problèmes des réfugiés, adoptée le 10 septembre 1966, entrée en vigueur le 20 juin 1974, et la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant adoptée le 11 juillet 1990 et entrée en vigueur le 29 novembre 1999.

Toutefois, l'absence de dispositions dans la Charte de l'OUA et celle d'organes chargés exclusivement de cette question ne signifient pas que des textes consacrés aux droits de l'homme étaient inexistants au niveau interne des États. Les droits et libertés de l'individu figuraient dans les textes constitutionnels ou législatifs des pays africains, indépendamment du caractère présidentieliste de leurs régimes, même s'ils restaient de ce fait théoriques.

D'abord, pour ce qui concerne les pays anglophones tel le Nigeria, il y eut une réception de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, grâce à la Grande-Bretagne qui

avait accepté d'appliquer sur ces territoires occupés la clause de compétence susmentionnée. Le principe de la primauté du droit international sur les règles de droit interne fut ainsi consacré et figurait de manière plus ou moins nette dans plusieurs constitutions de pays anglophones, suivant l'adage « *international law is a part of the law of the land* ».

Pour les pays administrés par la France, les constituants ont repris le principe de l'article 55 de la Constitution de 1958 qui affirme lui aussi, avec la condition de la réciprocité, le principe de supériorité des traités régulièrement incorporés dans l'ordre interne sur les lois ordinaires. Ainsi, grâce à ce principe de primauté du droit international sur les règles internes, les conventions internationales en matière de droits de l'homme, même si elles étaient peu nombreuses à l'époque, étaient invocables dans ces États. De même, dans tous ces pays, les droits de l'homme faisaient l'objet de dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires. On se souvient également que les États francophones, membres de la Communauté créée par la Constitution de 1958, avaient été invités sur décision présidentielle du 12 juin 1959 – donc peu avant leur totale indépendance – à garantir l'exercice des droits et libertés de l'individu « tels qu'ils ont été rappelés par la Constitution de 1958, la Déclaration de 1789 et le préambule de la Constitution de 1946 ».

83

Que dire encore de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples qui n'ait pas été déjà révélé, traité ou discuté, tant les études et ouvrages consacrés à ce texte adopté en 1981 sont nombreux et riches ? On aurait pu renvoyer utilement à ces analyses si nous n'avions pas été inspiré par les propos qu'avait tenus Maurice Glélé Ahanhanzo en 1984 au sujet de cette Charte : « L'OUA donne à l'homme d'Afrique un extraordinaire et puissant instrument de libération, disons d'émancipation et d'épanouissement dans une dialectique de complémentarité et de symbiose, tant il est vrai qu'en Afrique l'individu ne se réalise pleinement que dans la société, du lignage à l'ethnie et à l'État, aujourd'hui à l'État-nation en recherche et en construction, avec l'aspiration à l'Unité africaine⁸. » Tout est dit et si bien dit, autant sur le passé des Africains, leurs particularités, leurs doutes et espoirs ainsi que les questions liées à leur devenir, que nous nous sommes sentis presque naturellement obligés de revenir sur cette Charte, non pas pour en analyser une énième fois les dispositions, mais pour tenter de les actualiser à la lumière des propos de cet auteur. On essaiera ainsi d'apprécier de manière générale, tant au

8. Maurice Glélé Ahanhanzo, « Introduction à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples », *op. cit.*, p. 511.

niveau des principes, droits et libertés qui y sont solennellement proclamés que sur leur intégration ou implication dans les systèmes politiques actuels, des pays africains où se produit, depuis quelques années, une véritable mutation. Il s’y ajoute que Paul-François Gonidec, lorsqu’il présenta une étude sur cette même Charte, y voyait – même formulé de manière implicite – « un espoir pour l’homme et les peuples africains ⁹ ». Cet espoir voué à la Charte africaine des droits de l’homme demeure encore et peut être renouvelé au moment où la mondialisation semble mener tous les continents – et donc l’Afrique – vers une inéluctable conciliation des pratiques et valeurs en matière de droits de l’homme et vers un modèle démocratique commun.

CONCEPTION AFRICAINE DES DROITS DE L’HOMME ET UNIVERSALISME

84

Le modernisme ne cesse quotidiennement de nous montrer ses multiples facettes, jusqu’aux nouvelles technologies de l’information et de la communication par lesquelles les sociétés, naguère séparées ou éloignées, se connectent, se brassent et échangent des idées entre elles sur divers sujets et domaines les concernant. Dans le même temps, la doctrine africaine ne cesse de renouveler régulièrement l’idée que l’Afrique reste encore très marquée par ses traditions et son histoire. Mieux, la société africaine maintiendrait sa particularité – le communautarisme – qui la distingue fondamentalement des sociétés occidentales où l’individualisme reste le trait saillant et dominant, à l’image de la place que l’individu occupe dans la société et des droits qui lui y sont reconnus.

Le modernisme – et avec lui l’universalisme tant proclamé – n’a donc pas, fort heureusement, effacé toutes les traditions africaines, dont la persistance semble plus forte qu’on ne le pensait. De ce point de vue, les rédacteurs de la Charte avaient vu juste lorsqu’ils ont évité de copier les textes déjà existants et ont cherché à conceptualiser les droits de l’homme à partir des circonstances et données propres aux sociétés africaines, contrairement aux premiers constituants africains qui avaient transposé presque en bloc les dispositions de la Constitution française de 1958, ce qui n’a d’ailleurs pas donné naissance à des régimes politiques comparables à celui du régime parlementaire français. Toute la force intrinsèque de la Charte réside dans cette double perspective de

9. Paul-François Gonidec, « Un espoir pour l’homme et les peuples africains ? La Charte africaine des droits de l’homme et des peuples », *Le Mois en Afrique*, juin-juillet 1983, p. 23.

concilier une conception africaine des droits de l'homme avec les théories en vigueur. Le mérite de cette Charte est donc de chercher le plus possible à insérer « l'homme africain » dans « ce bouillonnement universel » – expression de Kéba Mbaye, traduisant l'élaboration en Europe et en Amérique du Nord de règles dont la finalité est de protéger le « bien-être de l'homme » – dans toute sa personnalité et sa dimension historique et culturelle, sans perdre de vue l'idée qu'« un homme vaut toujours un homme » quel qu'il soit et où qu'il se trouve, et la formule contenue dans le préambule de la Charte rend parfaitement compte de l'esprit de ce principe : « Les droits fondamentaux de l'être humain sont fondés sur les attributs de la personne humaine... la réalité et le respect des droits des peuples doivent nécessairement garantir les droits de l'homme... »

Le domaine des droits de l'homme est vaste et complexe. Il suscite encore plus de questions sur le continent africain où arrestations, privations de liberté et non-respect des textes constitutionnels et législatifs sont régulièrement dénoncés. La complexité des questions relatives aux droits de l'homme en Afrique peut se mesurer à travers l'attitude scientifique mais embarrassée de Paul-François Gonidec et de Maurice Glélé Ahanhanzo qui, face à la Charte, ne sont pas en accord sur les questions pertinentes qui doivent être posées. « Plutôt que de s'interroger, disait Paul-François Gonidec, sur l'insondable problème de savoir s'il y a une philosophie africaine des droits de l'homme ou si les Africains ont adhéré à celle qui inspire la déclaration universelle et les pactes internationaux de 1996, il est plus intéressant de se demander si l'originalité de la Charte réside, non pas dans la formulation des droits pris isolément, mais plutôt dans les liaisons établies entre les groupes de droits comme entre les droits et les obligations ¹⁰. » Tout le contraire est la préoccupation de Maurice Glélé Ahanhanzo qui justement se demande s'il y a « une ou des théories des droits de l'homme en Afrique » ou si celle-ci a « sécrété [...] ou élaboré [...] sous nos yeux une théorie originale des droits de l'homme et des peuples ? » ¹¹. En réalité, ces problématiques ne peuvent être séparées et invitent à être appréhendées ensemble, tant elles sont imbriquées les unes dans les autres. Cela tient à la particularité que revêt le thème des droits de l'homme en Afrique, dès lors que sur ce continent se sont superposées des règles établies dans des déclarations préexistantes et des normes nourries d'une philosophie et de

10. *Ibid.*, p. 25-26.

11. Maurice Glélé Ahanhanzo, « Théorie et pratique des droits de l'homme dans l'Afrique contemporaine », *Annales africaines*, Dakar, Université de Dakar, 1986-1987-1988, p. 132.

pratiques souvent ancestrales auxquelles les populations tiennent tout particulièrement.

On ne cessera de dire – tant ceci nous paraît être une donnée incontournable – que l’homme ne peut être différencié selon son sexe, sa race, sa religion et son origine. Aussi les déclarations et autres proclamations universelles ont-elles instauré des droits et libertés qui lui sont reconnus, en même temps qu’un système de sanctions est généralement organisé dans l’hypothèse où ils seraient violés. L’expression « droits universels » n’a de signification que fondée sur cette vérité, en ce sens que les droits de l’homme restent indivisibles et invariables dans leur contenu comme dans leur portée, quel que soit le tributaire, pourvu qu’il ait le statut d’un homme. Ainsi, par leur essence même, selon les justes propos de Kéba Mbaye, « les droits de l’homme concernent tout homme et tous les hommes à la fois ¹² ». Il n’y a donc pas « un droit de l’homme pour l’Africain », mais des droits de l’homme tout court.

86

L’idée n’est toutefois pas simple à mettre en œuvre et suscite plusieurs interrogations dont une qui n’est pas vraiment nouvelle parce que maintes fois formulée, mais qui reste pertinente : dans quelle mesure les droits et libertés peuvent-ils être conçus pour l’homme indépendamment de la diversité des éléments culturels et traditionnels qui l’ont accompagné et façonné au cours de son existence ?

La question prend une dimension toute particulière lorsqu’il s’agit de la Charte africaine, laquelle, nous le savons, est caractérisée par la recherche d’une conciliation entre le particularisme culturel africain et l’universalité des droits de l’homme. Cette Charte a été *grosso modo* favorablement accueillie par la doctrine, doublement satisfaite par son adoption au moment où le continent était le théâtre de graves violations de ces droits de l’homme et par son caractère inédit, ayant réussi à allier dans un document unique valeurs traditionnelles et expériences d’autres peuples en matière de droits de l’homme. La doctrine a également salué cette Charte africaine des droits de l’homme et des peuples pour sa double originalité de manière plus spécifique. Originalité car, pour la première fois dans l’histoire des textes internationaux intervenus en matière de droits de l’homme et dans celle du droit international, on a allié les droits de l’individu avec ceux du peuple. Les rédacteurs de la Charte ont eu en effet le souci de s’intéresser à la fois aux droits

12. Cité par Paul-Gérard Pougoué, « Lecture de la Charte africaine des droits de l’homme et des peuples », in Paul-Gérard Pougoué (dir.), *Droits de l’homme en Afrique centrale*, Karthala, 1996, p. 37.

de l'homme, personne humaine, et aux droits des peuples en tant que ceux-ci constituent des collectivités d'individus¹³. Originalité aussi parce que, pour la première fois également, une charte consacrée aux droits de l'homme a regroupé dans un même document les droits civils et politiques d'une part, les droits économiques, sociaux et culturels d'autre part, là où les Européens et les Américains – le Conseil de l'Europe et l'Organisation des États américains – ont adopté deux conventions distinctes à leur sujet. Cette conciliation a théoriquement été une réussite de manière générale, compte tenu des enjeux et des difficultés que pouvait rencontrer une telle entreprise¹⁴, mais elle n'est pas sans soulever des questions théoriques et pratiques.

Concepts et relation dialectique entre les notions clés de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples

87

Le texte de 1981 est salué par les auteurs et spécialistes pour son harmonie. Cela n'est toutefois pas évident si l'on y regarde de plus près. En effet, certaines ambiguïtés apparaissent dès que l'on s'intéresse davantage aux concepts, *a priori* antinomiques ou difficilement conciliables, que la Charte africaine tente d'allier conformément à son esprit. La dialectique « individu/peuple » et celle « droits/devoirs » dans le texte soulèvent en effet quelques difficultés quant à l'équilibre tant recherché par la Charte¹⁵. Au moment où elle fut adoptée, l'Afrique se trouvait encore dans une période où les droits de l'homme étaient toujours malmenés par des régimes autoritaires. Pour les raisons déjà évoquées concernant la nécessité pour les premiers dirigeants africains de construire la nation sur la base de frontières artificielles regroupant des communautés différentes, on a mis en avant le développement économique et l'unité nationale, au détriment des droits et libertés individuels. L'intérêt du peuple prenait ainsi le pas sur celui de l'individu.

Or, le concept même de « peuple » n'a pas fait l'objet de définition dans la Charte et revêt, à la lecture de cette dernière, plusieurs sens selon que l'on se situe à tel ou tel niveau. Tantôt le mot « peuple » renvoie à la notion de « peuple-État », tantôt à celle de « peuple-population » ou de

13. Paul-François Gonidec, *op. cit.*, p. 26.

14. « Ce fut une gageure, explique Maurice Glélé Ahahanzo, d'élaborer et de faire adopter une Charte au niveau de tout un continent réparti en une cinquantaine d'États qui ne partagent pas une même idéologie si ce n'est la mystique de l'Unité africaine, encore que les approches au plan structurel divergent sensiblement » (*op. cit.*, p. 316).

15. Paul-Gérard Pougoué, *op. cit.*, p. 35-36.

«peuple-dominé»¹⁶. Le concept est plus ambigu encore lorsqu'il trouve sa signification dans la notion d'«ethnie». Nous partageons le pessimisme de Paul-Gérard Pougoué quant à la portée d'un tel concept dans l'affirmation des droits de l'homme sur le continent africain, et ce sentiment ne peut disparaître avec l'idée rassurante de Fatsah Ouguerouz selon laquelle, quel que soit le contenu que l'on donnerait à ce concept de «droits des peuples», leur mise en œuvre rentrerait dans la perspective d'une meilleure application des droits de l'homme. Si l'on ajoute à la confusion «le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes», dont on connaît la portée dans les luttes de libération nationale, on comprend pourquoi la doctrine est perplexe et peu rassurée au sujet de ce concept de «peuple», malgré la tentative très honnête et habile, mais peu convaincante, de Fatsah Ouguerouz d'interpréter positivement les insuffisances de la Charte à ce sujet.

Il est vrai en effet que la neutralité de la dialectique «droits de l'individu/droits des peuples» n'est pas nécessairement acquise et l'on peut redouter que l'habileté et l'ingéniosité des dirigeants africains à détourner les notions et concepts juridiques ne puissent orienter ce concept de «peuple» vers des finalités autres que celle pour laquelle les rédacteurs de la Charte l'ont retenu. Cette question revêt une sensibilité particulière dans ces pays africains où de douloureux souvenirs en matière de violations des droits de l'homme sont encore très présents dans les esprits et où le respect de tels droits rencontre aujourd'hui de nombreux obstacles. La principale objection que l'on peut faire à l'encontre de la reconnaissance de ces «droits des peuples» dans la Charte – en dehors de l'ambiguïté du concept lui-même – est qu'elle porte atteinte aux garanties des libertés individuelles. Il y a un risque réel que «la primauté accordée au groupe sur les libertés individuelles n'aboutisse à des régimes autoritaires ou dictatoriaux [...] ou à un abaissement de la notion de droits de l'homme qui se dilue dans une conception communautaire¹⁷». La tentation était d'autant plus grande que ces pays n'étaient pas encore prêts à accepter une Charte traitant exclusivement des droits de l'homme. Pour cette raison, la Charte apparaît comme un compromis entre les régimes dits «progressistes» et ceux qui étaient moins modérés.

Cela dit, et comme cela a été reconnu, le concept de «Peuple» apparaît

16. Voir Fatsah Ouguerouz, *op cit.*, p. 370.

17. Paul-Gérard Pougoué, *op. cit.*, p. 35.

plus satisfaisant dans sa fonctionnalité en matière d'environnement et pour le droit des peuples à la paix. Il n'en demeure pas moins qu'une notion sujette à autant d'interprétations, quelle que soit la pertinence de l'initiative des rédacteurs de la Charte, peut alourdir le système de protection des droits de l'homme en Afrique et même anéantir ses effets, par le seul jeu de gouvernants plus soucieux de garder le pouvoir entre leurs mains que d'assurer le respect de ces droits. La notion d'ethnie se trouve aujourd'hui au centre des débats dans le cadre de la théorie de l'État et de la nation ; certains y voient un élément déterminant à prendre en compte dans la construction de ces entités¹⁸, alors que d'autres la récuse¹⁹. On imagine les conséquences que l'assimilation de ce concept ambigu de « peuple » à l'« ethnie » peut entraîner... La définition du concept n'était pourtant pas rédhibitoire ; elle dépendait d'une volonté politique qui ne s'est pas manifestée. L'une des constitutions éthiopiennes, en consacrant les droits de « nations, nationalités et peuples », a bien voulu éviter tout dérapage en définissant dans ces dispositions mêmes les concepts de « nation » et de « peuple ». Les récents événements survenus au Rwanda (génocide), au Liberia, en Côte d'Ivoire et au Kenya (guerres civiles), ainsi que les déplacements massifs de populations (Darfour, Congo), nous renseignent sur les risques de conflits dans certaines zones du continent où l'ethnicité reste encore une question bien sensible.

89

L'autre dialectique, « droits/devoirs », n'échappe pas non plus à des remarques qui amènent à relativiser sa portée. Comme dans le cas précédent, l'individu risque également de perdre sa liberté au profit du groupe sous l'autel du collectivisme. Paul-Gérard Pougoué, s'appuyant sur les propos d'Yves Madiot, résume bien la situation qui résulte de cette copule : « Une allusion aussi générale aux devoirs comme le font les articles 27 (1), 27 (2), 28 et 29 (7) de la Charte africaine conditionne la garantie des droits individuels au respect des droits de la communauté. En réalité, cela aboutit à deux conséquences néfastes [...] : d'une part, cela revient à "faire disparaître les libertés individuelles dans un

18. Voir Jean Baechler « Des institutions démocratiques pour l'Afrique », *Revue juridique et politique*, n°2, avril-juin 1992, p. 162-181 ; et également Cédric Milhat, « Le constitutionnalisme en Afrique francophone. Variations hétérodoxes sur un requiem », *Politéia*, n°7, 2005, p. 685.

19. Gertie Hesselning, « La réception du droit constitutionnel en Afrique trente ans après : quoi de neuf ? », in C.M. Zoethout, M.E. Pietermaat-Kros, P.W.C. Akkermans (dir.) *Constitutionalism in Africa : a quest for autochthonous principles*, Rotterdam, International Association of Constitutional Law, 1996, p. 33-48 ; https://openaccess.leidenuniv.nl/dspace/bitstream/1887/9357/1/ASC_1247243_137.pdf.

devoir général de soumission à l'État"; d'autre part, la référence aussi insistante aux devoirs apparaît comme un "signe d'éloignement ou de négation de l'universalisme"²⁰. »

90 Sauf que sur cette notion d'universalisme – et en cela l'on voit bien toute la complexité de la question – des voix discordantes dans la doctrine s'élèvent pour s'interroger sur sa pertinence, telle celle de Christoph Eberhard qui attire l'attention sur « une approche pluraliste du pluralisme juridique », autrement dit, qui invite à « quitter l'univers pour le "plurivers" pour pouvoir penser le pluralisme juridique de manière pluraliste²¹ ». Des propos qui n'ont pas laissé insensible une partie de la doctrine qui veut en « terminer radicalement avec l'universalisme unique et unilatéral », qui serait « une négation même de tout pluralisme » et qui devrait se comprendre comme la somme des pluralismes et non comme l'absorption, c'est-à-dire en définitive la synthèse – ou le syncrétisme – de ceux-ci²². On le voit, les termes du débat n'ont pas disparu et la discussion, même inépuisable, reste ouverte, enrichit l'esprit et peut encore contribuer utilement à la réflexion sur les meilleurs moyens qu'il serait opportun d'utiliser pour réaliser la finalité recherchée par la Charte africaine, qui est de doter les individus en Afrique de droits et libertés effectifs et respectés. Dans tous les cas, la Charte africaine a le mérite de souscrire à l'universalisme des déclarations et proclamations universelles des droits de l'homme, tout en insérant dans ses dispositions des éléments propres aux sociétés africaines.

Les proverbes africains rappelant les valeurs que les populations africaines accordent aux droits de leurs citoyens sont nombreux. Le plus cité parmi tous ces dictons est celui des Wolofs du Sénégal selon lequel « l'homme est le remède de l'homme ». C'est la traduction la plus fidèle du sens que l'on peut donner au communautarisme africain qui demeure encore une vive réalité sur le continent noir. On est loin des propos de Claude-Albert Colliard selon lesquels le droit des libertés publiques suppose une « conception individuelle du monde » et qu'en l'absence d'une telle conception « il n'existe pas de véritables libertés publiques »²³. Par exemple, la place du vieillard et les relations qu'il noue avec la famille, mais aussi avec les habitants du quartier et du village tout entier dans

20. Paul-Gérard Pougoué, *op. cit.*, p. 36.

21. Christoph Eberhard, « Penser le pluralisme juridique de manière pluraliste. Défi pour une théorie interculturelle du droit », *Cahiers d'anthropologie du droit*, n° 2, 2003 ; disponible sur le site www.dhadi.org

22. Cédric Milhat, *op. cit.*, p. 692.

23. Claude-Albert Colliard, *Précis de libertés publiques*, Dalloz, 1982.

une majorité de sociétés africaines, sont très significatives de la réalité de ce communautarisme. La personne âgée est toujours au centre des préoccupations des autres membres de la communauté, et vouloir trop « l'individualiser », au sens occidental du terme, c'est l'isoler et l'entraîner, comme c'est le cas ailleurs, vers une solitude individuelle insupportable en Afrique, au nom de la solidarité sociale et de la famille. « Famille » et « solidarité », deux valeurs quotidiennement présentes dans la vie des Africains et qui expliquent leur incompréhension et leur émoi devant les nombreux décès de personnes âgées laissées seules lors de la grande canicule que la France a connue il y a quelques années.

Toutefois, la Charte ne traduirait ce communautarisme africain que de manière incomplète dans ses dispositions. Une lecture de celles-ci montre que les droits individuels sont bel et bien sauvegardés, et si les droits collectifs sont mentionnés et traités c'est l'épanouissement de l'individu qui est recherché à travers eux, ce qui exclut une approche exclusivement collectiviste comme le prétendraient certains auteurs. Africanité et universalité se trouvent ainsi, dans l'esprit de la Charte, en parfaite symbiose.

91

La persistance des traditions et le droit moderne des droits de l'homme : le choc des cultures ?

Sur un autre plan, l'universalisme des droits de l'homme auquel la Charte a souscrit se heurte à des réalités sociales, culturelles et religieuses qui ne rentrent pas toujours dans la logique des déclarations universelles des droits, dont les valeurs ont été introduites dans le texte. Dans l'étude que nous avons consacrée à la question des droits de l'homme en Afrique, nous avons posé le problème du choc des cultures ou des valeurs – non des civilisations – pour montrer combien l'universalisme des droits de l'homme peut rencontrer de résistances, tant les « droits » ou « libertés » traditionnels et ancestraux persistent encore en Afrique et bénéficient d'une très large légitimité auprès des populations²⁴. Certaines de ces pratiques sont plus ou moins proches de la « conception commune » des droits de l'homme et pourraient, avec le temps, être converties à l'universalisme des droits de l'homme (jeunes filles victimes des mariages forcés par exemple). D'autres sont plus difficiles à aligner sur les principes qui gouvernent le droit moderne des droits de l'homme. Il en est ainsi de l'excision, de la polygamie, du travail des enfants (pour des

24. Voir Alioune Badara Fall, « Universalité des droits de l'homme et pluralité juridique en Afrique. Analyse d'un paradoxe », *Mélanges Dmitri Georges Lavroff*, p. 359-380.

raisons d'échec scolaire et de pauvreté des familles), du lévirat ou du sororat, etc., ou, de manière plus large, des pratiques ou principes religieux²⁵. Sur toutes ces questions, nous avons estimé dans notre étude précitée portant sur l'universalisme des droits de l'homme qu'à l'instar de l'Occident il faut laisser le temps au temps à l'Afrique...

Et voici que depuis une quinzaine d'années les pays africains manifestent de plus en plus des signes de rapprochement vers le modèle de démocratie libérale. Il n'est donc pas surprenant que les droits de l'homme deviennent l'une de leurs premières préoccupations. Pour beaucoup d'observateurs, cela n'est que théorique. Quoi qu'il en soit, le processus est déclenché et la Charte africaine, adoptée au moment où ces pays étaient encore loin de ce mouvement, pourrait utilement contribuer à l'avènement de régimes politiques plus respectueux des droits et libertés de l'individu. En d'autres termes, s'il est vrai que l'effectivité des droits de l'homme ne signifie ni ne correspond nécessairement à l'existence d'un régime démocratique, celui-ci en constitue la garantie *sine qua non* pour leur survie. À ce titre, la Charte africaine a besoin d'un cadre démocratique pour s'épanouir.

CHARTRE AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES ET DÉMOCRATISATION DES SYSTÈMES POLITIQUES AFRICAINS

La Charte africaine elle-même, et on le comprend aisément, n'avait pas pour finalité de démocratiser les systèmes politiques africains. Si tel était son but, elle n'aurait probablement pas été adoptée. D'abord parce que les premiers dirigeants africains auraient refusé que cette ambition porte atteinte à leur souveraineté, redoutable bouclier derrière lequel, faut-il le rappeler, se cachaient des régimes plutôt « présidentielistes » ou dictatoriaux, qui n'étaient donc pas toujours préoccupés par des principes démocratiques de gouvernement. Ensuite, droits de l'homme et démocratie ne sont pas synonymes et les rédacteurs de la Charte ont fort justement compris que les premiers peuvent contribuer à l'avènement de la seconde mais n'en constituent pas l'élément déterminant, ni le seul

25. Voir Anouar El Boghari, « La dynamique marocaine dans la ratification des conventions internationales des droits de l'homme : entre l'universalité et les dispositions religieuses », *Revue juridique et politique*, n°3, juillet-septembre 2005, p. 283, notamment p. 329 sq. ; et également Amal Mourji, « Les régimes politiques arabes face à la contestation islamiste et les contraintes du nouvel ordre mondial », *Revue juridique et politique*, n°4, octobre-décembre 2005, p. 512.

paradigme. Slobodan Milacic nous confirme que la démocratie ne se réduit pas à l'existence des droits de l'homme dans un État de droit : « En France comme ailleurs, écrit-il, mais avec plus de “pédagogie” des discours que dans les cultures anglo-saxonnes, plus pragmatiques, la démocratie libérale s'est construite par deux voies distinctes, mais interactives et convergentes, jusqu'à devenir en partie fusionnelles : la filière libérale et la filière démocratique. D'un côté la liberté par le droit et le juge, et de l'autre, l'égalité par le vote et la majorité²⁶. » Le combat pour le respect des droits de l'homme n'a pas pour finalité première l'instauration de la démocratie ; il contribue à son avènement. En retour, ces droits de l'homme ne peuvent exister s'ils ne sont pas garantis par un État de droit démocratique. Le chemin que viennent d'emprunter les États africains, depuis quelques années, vers une démocratisation de leurs systèmes politiques serait alors propice aux dispositions de la Charte.

93

Droits de l'homme et démocratie

Lors d'une rencontre organisée sur le thème des droits de l'homme en Afrique, Gérard Conac s'était exprimé en ces termes : « Je pense d'abord que les organisateurs de ce colloque ont eu raison de considérer que droits de l'homme, démocratie et paix sont des thèmes indissociables²⁷. » Nous n'en pensons pas moins. Parmi ses finalités essentielles, l'État de droit en présente une – et non des moindres – qui consiste à consacrer et protéger les droits de l'homme. Aussi, peut-on dissocier l'exercice de ces droits en Afrique de la nature des régimes politiques ? Le processus de démocratisation entamé dans ces pays depuis le début des années 1990 incite à rapprocher la Charte africaine des droits et des peuples de l'évolution politique à laquelle nous assistons sur le continent africain. Après tout, les destinataires des dispositions de la Charte sont les individus vivant dans les États concernés. C'est donc aussi au niveau interne de ces États que le problème des droits de l'homme se pose concrètement.

Fort justement, l'un des événements les plus marquants en la matière ces dernières années dans ce mouvement de démocratisation est l'adoption d'une Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance par la conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'UA, lors de son huitième sommet tenu à Addis-Abeba du 29 au 30 janvier

26. Slobodan Milacic, « De la “redécouverte” des droits fondamentaux sous la V^e République. À chaque époque ses fondamentaux ? », in Bertrand Mathieu (dir.), *Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Dalloz, 2008, p. 553.

27. Gérard Conac, « Regards du constitutionnaliste », in Paul Tavernier (dir.), *op. cit.*, p. 15.

2007. Cette Charte est venue compléter et renforcer le Protocole sur la démocratie et la gouvernance adoptée le 21 décembre 2001 à Dakar par la Communauté économique des États de l’Afrique de l’Ouest (CEDEAO). Cette Charte constitue ainsi un des rares instruments juridiques internationaux contraignants qui traite de manière directe et objective de la démocratie en Afrique. Elle bouscule ainsi le principe de souveraineté derrière lequel se sont souvent réfugiés les gouvernants. Mais l’originalité de ce texte – et c’est ce qui le rapproche de notre analyse – tient au fait que la *démocratie* a été reconnue comme *droit fondamental*, aux côtés d’autres droits déjà formulés dans les pactes sur les droits civils et politiques. Ainsi, pourra-t-on, théoriquement du moins, se fonder aujourd’hui sur ce droit fondamental pour s’opposer à la corruption, la mauvaise gestion des affaires publiques (détournement de deniers publics), au changement anticonstitutionnel de régime, et à tant d’autres pratiques qui ne seraient pas conformes aux principes démocratiques. Sauf que – et c’est bien regrettable – la Charte, qui n’est pas encore entrée en vigueur, limite les sanctions contraignantes aux seuls individus responsables de ces changements anticonstitutionnels – comme si l’objectif de cette Charte s’arrêtait à la lutte contre les coups d’État – et non au reste des actes incriminés dont les auteurs, le plus souvent, sont ceux qui exercent le pouvoir.

94

Assurément, le processus de démocratisation débuté en 1990 en Afrique marque une rupture avec le passé, malgré le caractère mitigé des résultats obtenus depuis cette date. La doctrine est unanime à reconnaître que le constitutionnalisme africain a connu un « essor considérable » qui provoquera certainement des avancées notoires en matière de démocratie et de droits de l’homme. Les dirigeants politiques, sous la pression des différents facteurs que nous connaissons, montrent aujourd’hui un visage plus « démocratique ».

Ces droits de l’homme, dont le rôle, on l’a admis, est crucial dans la démocratie libérale, pourraient avoir plus de consistance dans ces pays depuis que ce modèle de démocratie est devenu inséparable du développement économique, c’est-à-dire après la chute du mur de Berlin et l’implosion du système dominé par l’ex-Union soviétique. Les États africains semblent avoir compris – mais surtout sous la contrainte – le message des Occidentaux depuis le discours de La Baule de François Mitterrand et suite aux injonctions des instances financières internationales. L’on comprend dès lors pourquoi les États africains se sont subitement engagés dans un processus de démocratisation de leurs systèmes politiques, d’autant plus que, de l’intérieur de ces pays, les populations

manifestaient leur mécontentement et revendiquaient plus de liberté et de démocratie. L'espoir que nourrissait Pierre-François Gonidec à l'égard de la Charte en matière de droits de l'homme peut être renouvelé dans le domaine politique depuis que les États africains, dans leur majorité, ont le désir de transformer leurs systèmes politiques dans un sens plus favorable aux droits de l'homme. Les dispositions de la Charte trouveront ainsi un champ favorable à leur effectivité et leur épanouissement. Encore faudra-t-il que les dispositions ainsi consacrées aient, au niveau interne des États, un effet direct.

*Renforcer le système africain
de protection des droits et libertés fondamentaux en Afrique*

Alors rien n'interdirait que les dispositions de la Charte accompagnent ce processus de démocratisation des régimes politiques africains et d'affirmer ainsi davantage l'État de droit tant attendu sur le continent, qui serait le cadre dans lequel seraient organisées et assurées les garanties des droits et libertés fondamentaux. Cette contribution à la démocratisation par l'application des dispositions de la Charte africaine a certes été entamée par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et sera certainement poursuivie avec plus d'autorité par la Cour africaine des droits et des peuples, mais elle pourra davantage se faire par les juridictions internes, principalement par les juridictions constitutionnelles dont le rôle crucial serait de solidifier les droits de l'homme par le « bas », une fois qu'ils auront été consacrés par le « haut » au niveau de la Charte. L'on n'ignore pas que ce processus de démocratisation, qui suit plus ou moins son cours, n'a pas été déclenché par les hommes qui étaient au pouvoir, peu empressés de le quitter, encore moins de faire respecter les droits de l'homme. Cette pression sur les hommes politiques provenant de l'extérieur serait encore plus légitime si elle arrivait aussi de l'intérieur de ces États, par une application combinée des normes internes et internationales destinées à faire respecter les droits et libertés fondamentaux de l'individu. Enrichie d'un nouveau droit fondamental aussi « opérationnel » que celui de la démocratie, la Charte africaine n'en sera que davantage renforcée dans son contenu.

La référence que les tribunaux feraient aux dispositions contenues dans la Charte dans les affaires où des violations des droits et libertés sont invoquées serait un redoutable moyen de sanction (et de persuasion) à l'encontre des autorités politiques toujours susceptibles d'être récalcitrantes dans ce domaine, en même temps qu'elle serait une socialisation des dispositions de cet instrument juridique que les populations, en

96 connaissance de cause, invoqueraient plus souvent. Sur ce dernier aspect, l'incertitude porte essentiellement sur la question de l'invocabilité par les particuliers des normes contenues dans la Charte. On connaît les mécanismes qui gouvernent cette matière en France devant les juridictions nationales à propos du droit international et du droit communautaire (les arrêts *Syndicat des semoules de France*, *Cohn-Bendit*, *Nicolo*, *Arizona Product* et *Arcelor Mittal*, entre autres, illustrent bien les subtilités de la jurisprudence du Conseil d'État sur cette question). L'efficacité du système de protection des droits et libertés ainsi édifié par la Charte africaine serait bien affaiblie si d'aventure les dispositions relatives à ces droits et libertés reconnus aux individus n'ont pas d'effet direct en droit interne. Une analyse plus approfondie des dispositions de la Charte – en réalité bien ambiguës à ce propos, notamment l'article 1^{er} – apporterait d'utiles éclaircissements.

Dans tous les cas, une souplesse des conditions relatives à l'invocabilité de ces dispositions permettraient aux justiciables de s'adresser directement à leurs juridictions nationales déjà difficilement accessibles, à défaut de pouvoir saisir la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples située au niveau régional.

Certes le constitutionnalisme africain n'ignorait pas la question des droits de l'homme. Ceux-ci étaient énoncés dans les lois fondamentales, souvent dans les préambules de constitutions et parfois directement inscrits dans le corps même du texte de la loi fondamentale²⁸. Toutefois, ce constitutionnalisme des droits de l'homme fut jugé illusoire et qualifié de « rédhibitoire²⁹ » ou d'« ineffectif³⁰ », tant il est vrai que les constitutions de cette époque étaient pour la plupart purement théoriques.

À l'heure actuelle – au-delà de l'introduction des normes internationales relatives aux droits de l'homme au niveau interne et à l'instar des modèles occidentaux et anglo-saxons de justice constitutionnelle³¹ –, on a pu dire qu'« une seule source d'inspiration tend à s'imposer désormais en Afrique. Les préambules des constitutions proclament les mêmes

28. Sur l'actualité de ces droits et libertés dans les constitutions africaines, voir André Cabanis et Michel-Louis Martin, *Les Constitutions d'Afrique noire francophone. Évolutions récentes*, Karthala, 2000.

29. Joseph Owona, « L'essor du constitutionnalisme rédhibitoire en Afrique noire: étude de quelques "Constitutions janus" », *Mélanges Paul-François Gondec*, LGDJ, 1985.

30. Gérard Conac, « Les Constitutions des États d'Afrique et leur effectivité », in Gérard Conac (dir.), *Dynamiques et Finalités des droits africains*, Economica, 1980, p. 385-413.

31. Pierre Foucher, « Contrôle de constitutionnalité au nom des droits fondamentaux dans les États de droit: convergences des solutions en Occident et idées pour l'Afrique », in Jacques-Yvan Morin (dir.), *Les Droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 345-370.

valeurs. Ils consacrent de nombreux articles détaillés à énoncer les droits de l'homme sous tous leurs aspects ; ils organisent leur protection, avec la minutie sans doute due à l'influence des magistrats, avocats et professeurs de droit qui ont souvent peuplé les commissions d'élaboration des constitutions³²». Ce mouvement est réel, les États d'Afrique noire n'ayant pas hésité à s'approprier progressivement une technique « globalisée » d'énonciation des droits dans les constitutions et à organiser des garanties constitutionnelles des droits³³.

Comme dans tous les États modernes, le droit en vigueur est un mélange de lois et règles internes, et de normes extérieures (internationales) introduites au niveau interne par des procédures que chacun de ces États organise librement. Généralement, tous ces États ont adopté le principe de la primauté des normes internationales sur les lois internes³⁴. En réalité, on assiste, dans ce nouveau constitutionnalisme africain, à un processus d'internationalisation des normes internes et, dans cette démarche, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples pourrait occuper, à côté des autres déclarations et pactes, une place logiquement importante pour ce qui est de l'Afrique. Il s'agit là d'une nouvelle dynamique, déjà remarquée ailleurs, qui apparaît en Afrique où elle prend un relief particulier, parce que susceptible d'accélérer le processus de démocratisation dans ces pays, en assurant davantage, dans le cadre de l'État de droit, la promotion et la garantie des droits et libertés.

La justice constitutionnelle africaine, longtemps assujettie aux pressions et autres pratiques des pouvoirs publics, semble à la fois prête à jouer le jeu et capable de s'engager dans cette « orbite » de protection effective des droits de l'homme à partir des règles internes déjà existantes en la matière, mais aussi et surtout à partir des normes internationales et, tout particulièrement, de celles de la Charte africaine. Un précédent heureux existe déjà et semble être le point de départ – bien timide encore... – d'une utilisation plus régulière des normes de protection des droits de l'homme provenant de la Charte africaine. À titre d'exemple, une disposition de celle-ci fut en effet appliquée par la Cour constitutionnelle du Bénin dans une affaire de rétention de

97

32. « Introduction », *Les Constitutions africaines*, t. 1, textes rassemblés et présentés par Jean du Bois de Guadusson, Gérard Conac et Christine Desouches, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 11

33. Voir Alain-Didier Olinga, « L'Afrique face à la "globalisation" des techniques de protection des droits fondamentaux », *Revue juridique et politique*, n° 1, janvier-avril 1999, p. 67-84.

34. Voir Narcisse Mouelle Kombi, « Les dispositions relatives aux conventions internationales dans les constitutions des États d'Afrique francophone », *Revue juridique et politique*, n° 1, janvier-mars 2003, p. 5.

98 passeport. Elle condamna cette rétention qu'elle jugea « arbitraire » en tant qu'« elle prive [la requérante] d'un droit fondamental, celui d'aller et venir » et pour avoir eu lieu « sans l'intervention de l'autorité judiciaire ». Cette décision s'est certes fondée sur l'article 25 de la Constitution béninoise, mais elle l'a été aussi – certainement pour donner à la décision une portée plus retentissante – sur l'article 12 alinéa 2 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples³⁵. C'est dire combien l'effectivité des dispositions de la Charte africaine est tributaire également des juges internes et de leurs capacités, voire de leur hardiesse à vouloir les imposer là où les risques de violation de ces droits ou leur méconnaissance sont ressentis. Cette jurisprudence – qui n'est pas unique en son genre – pourra entraîner les autres juridictions internes, et par ricochet celles des autres pays d'Afrique, dans son sillage, mais aussi s'inspirer des positions prises par les instances régionales instituées à cet effet par l'OUA/UA, c'est-à-dire principalement la Commission et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples.

L'appui de la commission des droits de l'homme et des peuples et la Cour des droits de l'homme et des peuples

L'on sait que, lors de l'élaboration de la Charte africaine, la mise en place d'un organe judiciaire avait été proposée, mais l'idée fut repoussée et la préférence avait été donnée à la création d'une commission. Ce choix des États africains s'explique particulièrement par la méfiance des gouvernants de l'époque à l'égard des juridictions qu'ils ont écartées – évitant ainsi toute procédure contentieuse – au profit du procédé de la négociation. Forts de l'expérience acquise depuis l'existence de la Charte et de quelques limites dont a fait preuve la Commission africaine des droits de l'homme depuis qu'elle a commencé à fonctionner, les États africains ont manifesté leur désir d'améliorer les systèmes de protection des droits de l'homme en Afrique et ont donc signé le 9 juin 1998, lors de la conférence des chefs d'État et de gouvernement, le Protocole de Ouagadougou, créant la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples qui va entrer en vigueur le 25 janvier 2004.

La Commission fut mise sur pied le 2 novembre 1987 et a pu se prononcer sur bon nombre d'affaires qui lui ont été soumises. Elle est cependant très limitée quant aux attributions qu'elle détient et compte tenu de l'objectif de la Charte. Sa « jurisprudence » est toutefois assez riche et porte sur les droits que la Charte se propose de protéger : droits

35. Décision DCC 96-060, 26 septembre 1996.

civils et politiques, droits économiques, sociaux et culturels ainsi que les droits de la troisième génération, c'est-à-dire le droit au développement et à la paix, et le droit à l'environnement sain. Ses rapports, non contraignants, ne sont destinés qu'à la conférence des chefs d'État et de gouvernement qui seule décide de leur sort. Cette « jurisprudence » n'est pas non plus exempte de critiques et l'organisation et le fonctionnement de la Commission elle-même ne sont pas toujours satisfaisants³⁶. Non dotée d'un pouvoir juridictionnel et composée d'un personnel dont l'indépendance vis-à-vis des gouvernants est suspectée, la commission ne peut valablement jouer pleinement le rôle qui lui est dévolu, d'autant plus que la doctrine la soupçonne d'outrepasser parfois ses pouvoirs – peut-être parce que très limités³⁷ – lorsqu'elle affronte les bases fondamentales du système politique des États³⁸. Il n'en demeure pas moins qu'elle a accompli un travail remarqué et que son bilan jurisprudentiel est loin d'être négatif, compte tenu des difficultés juridiques et techniques auxquelles elle est souvent confrontée.

99

Quant à la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, elle est trop récente pour pouvoir faire ses preuves. Elle suscite cependant l'espoir que son action aura un impact significatif auprès des États pour qu'enfin l'Afrique puisse s'enorgueillir d'une véritable juridiction à l'échelle régionale en matière de protection des droits et libertés des populations. Dotée d'une compétence consultative et contentieuse, elle semble en avoir les moyens si l'on en juge par les attributions qui lui sont conférées, mais sa jurisprudence, à peine entamée, ne peut permettre une appréciation objective de sa capacité à remplir pleinement la fonction qui lui revient. Pendant ce temps, les auteurs de crimes et de génocides (Rwanda) ou de crimes de guerre (Liberia), donc de violations graves des dispositions de la Charte, sont jugés ailleurs que sur le continent africain. Encore un retard qui pourrait être rattrapé...

Dotée dorénavant d'une véritable juridiction – même si quelques limites subsistent encore à ce niveau –, la Charte des droits de l'homme

36. Pour une étude complète portant sur la Commission, son organisation, son fonctionnement et sa jurisprudence, voir Habib Gherari, « La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples : bilan d'une jurisprudence », in Paul Tavernier (dir.), *op. cit.*, p. 132-163 ; et également Paul Tavernier et Christof Heyns (dir.) *Recueil juridique des droits de l'homme en Afrique*, Bruxelles, Bruylant, 2006.

37. *Ibid.*, p. 38.

38. Pour un exemple d'une décision commentée de la Commission, voir Alain-Didier Olinga, « Vers un contentieux objectif à Banjul ? L'affaire *Lawyers of Human Rights contre Royaume du Swaziland* devant la Commission africaine des droits de l'homme », *Revue juridique et politique*, n° 1, janvier-mars 2007, p. 28-52.

et des peuples se trouve aujourd'hui renforcée et apparaît davantage comme le pilier central de tout le système africain de normes internationales portant sur les droits et libertés fondamentaux des individus et dont la finalité essentielle est de les garantir et les faire respecter à l'échelle continentale. Encore une fois, l'espoir est permis de penser – si les conditions matérielles, juridiques et techniques sont remplies – que le respect des droits de l'homme, tant par ceux qui gouvernent que par les citoyens, ne sera pas un vœu pieux. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples deviendra ainsi cet « instrument de libération et d'épanouissement » de l'homme dans les États africains³⁹ dont rêve tout un continent.

100 39. Maurice Glélé Ahanhanzo, « Introduction à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples », *op. cit.*, p. 511.

R É S U M É

L'Afrique est un continent connu pour ses nombreuses crises et guerres – engendrant des déplacements massifs de populations, souvent vers des camps de réfugiés –, mais aussi pour les nombreuses violations des droits et libertés dont sont victimes civils ou hommes politiques. C'est pourtant plus de vingt ans après leur indépendance, donc avec beaucoup de retard, que les gouvernements ont adopté le 28 octobre 1981 une Charte africaine des droits de l'homme et des peuples dont la caractéristique principale est celle de vouloir concilier régionalisme et universalisme en matière de droits de l'homme. L'étude revient sur quelques-unes des problématiques théoriques et conceptuelles que soulève cette Charte, ainsi que sur les perspectives liées aux droits de l'homme au moment où un processus de démocratisation des régimes politiques est entamé depuis quelques années dans les pays africains.

ÉMERGENCE DE
LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE

La justice constitutionnelle est consubstantielle au constitutionnalisme triomphant à nouveau sur le continent africain depuis l'effondrement dans la dernière décennie du xx^e siècle des différents régimes autoritaires qui avaient fleuri au lendemain de la décolonisation. 101

Le constitutionnalisme étant historiquement un mouvement issu du siècle des Lumières qui visait, en réaction contre le despotisme et l'absolutisme royal d'alors, à doter les États d'une constitution écrite pour, d'une part, encadrer, voire limiter, le pouvoir des gouvernants, d'autre part, garantir les droits et libertés des gouvernés, il fallait une juridiction pour assurer le respect de la norme fondamentale. Ainsi, la justice constitutionnelle s'entend de toute fonction juridictionnelle ayant pour but d'assurer la suprématie et le respect des règles constitutionnelles essentiellement, mais non exclusivement, par les pouvoirs publics. Comme le souligne André Hauriou, constitutionnaliser le pouvoir, c'est le soumettre à des règles précises, et plus particulièrement mettre au point des mécanismes de représentation politique, établir auprès des gouvernements des censeurs qui seront qualifiés pour dialoguer avec ceux-là¹. En d'autres termes, il faut bien reconnaître avec Yves Mény que le constitutionnalisme ne se réduit pas à l'adhésion diffuse au texte constitutionnel, encore faut-il que la suprématie déclarée de la Constitution soit juridiquement garantie.

Cette idée était déjà présente dans les premières constitutions octroyées aux États francophones d'Afrique noire au moment de leur indépendance. En effet, la plupart de ces constitutions avaient prévu au sein

1. André Hauriou, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Montchrestien, 1970, 4^e éd., p. 73.

des cours suprêmes, attributaires de la fonction juridictionnelle, une chambre constitutionnelle. L'article 47 de la Constitution du 15 février 1959 du Dahomey, actuel Bénin, première constitution adoptée après la proclamation de la République le 4 décembre 1958, prévoit: «il est créé un tribunal d'État comprenant [...] une section constitutionnelle». Celle du 26 novembre 1960, consécutive à l'indépendance du 1^{er} août 1960, dispose dans son article 57: «la Cour suprême comprend [...] la chambre constitutionnelle». Cette disposition est commune à la plupart des premières constitutions des États africains issus de la colonisation française.

102 Cet embryon de justice constitutionnelle, fruit de la doctrine libérale française, sera prématurément étouffé par la pandémie du présidentialisme négro-africain qui sévit sur le continent africain de 1965 à 1990 faisant du président de la République la source exclusive du pouvoir et du droit dans l'État.

La faillite du monolithisme qu'induit cette monocratie – monolithisme qui n'a pu procurer aux peuples africains ni la liberté ni la prospérité et qui a imposé, le plus souvent, aux opposants le choix entre la valise de l'exil et le cercueil – va naturellement entraîner, après vingt-cinq ans d'éclipse, l'émersion du constitutionnalisme dont l'effectivité suppose l'organisation d'une véritable justice constitutionnelle.

Le Bénin, engagé dans une transition démocratique à l'issue de la Conférence nationale souveraine de 1990, fera du juge constitutionnel non seulement la clé de voûte de son architecture démocratique, mais encore l'instrument privilégié de l'édification de l'État de droit. Les aspirations exprimées par les délégués à la Conférence nationale sont, pour une part, d'organiser la limitation de l'exercice du pouvoir par l'instauration d'organes de contrôle destinés à servir de contrepoids, pour une autre, d'assurer plus efficacement la protection des droits fondamentaux de la personne humaine et des libertés publiques.

Cette préoccupation sera consacrée par la Constitution du 11 décembre 1990 dans la mesure où le peuple béninois y a, à la fois, réaffirmé son opposition radicale à tout régime politique fondé sur l'arbitraire, la dictature, l'injustice, la corruption, la confiscation du pouvoir et le pouvoir personnel, et exprimé sa détermination de créer un État de droit et de démocratie pluraliste dans lequel les droits fondamentaux de l'homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine et la justice sont garantis, protégés et promus. Pour le réaliser, il est créé une Cour constitutionnelle indépendante du pouvoir judiciaire par la Constitution, dont l'article 114 précise qu'elle est la plus haute juridiction de

l'État en matière constitutionnelle, juge de la constitutionnalité de la loi et garante des droits fondamentaux de la personne humaine et des libertés publiques. Aux termes de cette disposition, la Cour constitutionnelle est aussi l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics.

Dès lors, le contrôle de constitutionnalité de la loi et la protection des libertés apparaissent comme deux missions majeures du juge constitutionnel au Bénin, même s'il demeure actif dans la régulation du fonctionnement des pouvoirs publics et le contentieux des consultations nationales, à savoir référendum, élections présidentielle et législatives.

LE CONTRÔLE DE CONSTITUTIONNALITÉ DE LA LOI

Le contrôle de constitutionnalité de la loi vise à garantir la suprématie de la norme suprême. Elle se fonde sur l'idée selon laquelle la volonté du peuple souverain, directement et solennellement exprimée par lui à travers la Constitution, est supérieure à la volonté de ses représentants ordinairement exprimée par la loi. En raison de cette hiérarchie, la loi ne sera l'expression raisonnable et authentique de la volonté générale qu'autant qu'elle sera conforme à la norme fondamentale.

Pour vérifier cette conformité, la Constitution du Bénin prévoit le contrôle *a priori*, qui intervient avant la promulgation de la loi, et le contrôle *a posteriori*, mis en œuvre après la promulgation de la loi.

Le contrôle a priori

Aux termes de l'article 117 de la Constitution, la Cour constitutionnelle statue obligatoirement sur la constitutionnalité des lois organiques et des lois en général avant leur promulgation. L'article 20 de la loi 91-009 du 4 mars 1991, portant loi organique sur la Cour constitutionnelle, dispose à cet effet que le président de la République ou tout membre de l'Assemblée nationale peut saisir la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois avant leur promulgation. Ce contrôle *a priori*, obligatoire en pratique pour les lois organiques, est à la fois préventif et abstrait. En effet, la loi votée n'est pas exécutoire et ne peut produire d'effet juridique qu'après sa promulgation. Celle-ci, authentifiant la procédure législative de son adoption, lui confère son autorité juridique. Le vote, toutefois, fait obligation au président de la République de promulguer la loi, à moins d'en demander, comme le prescrit la Constitution, une deuxième lecture ou que la Cour ne la déclare contraire à la Constitution. Ce type de contrôle dont l'objet n'est pas de trancher

un litige concret tend plutôt, comme l'observe Michel Fromont, à régler une querelle juridique entre les acteurs politiques que sont le président de la République et les députés. Permettant de discipliner et d'encadrer les acteurs politiques, ce contrôle fait du juge constitutionnel à la fois un arbitre du jeu politique et un précepteur des gouvernants. La création controversée de la Commission électorale nationale autonome (CENA) s'inscrit dans cette logique.

En effet, la majorité parlementaire, farouchement opposée au pouvoir exécutif traditionnellement responsable de l'organisation des élections, décide d'en confier la gestion à un organe indépendant dénommé CENA à la veille des élections législatives de 1995 par la loi 94-013 adoptée le 15 septembre 1994 et confirmée en deuxième lecture le 21 novembre. Saisie par le chef de l'État le 30 novembre d'un contrôle de constitutionnalité, la Cour constitutionnelle par sa décision DCC 34-94 du 23 décembre 1994 affirme que la création de cet organe participe des prérogatives constitutionnelles du Parlement et ne viole donc pas le principe de la séparation des pouvoirs, mais surtout reconnaît que la CENA s'apparente à une autorité administrative indépendante du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. En tant qu'autorité administrative indépendante, elle est liée à la recherche d'une formule permettant d'isoler dans l'administration de l'État un organe disposant d'une réelle autonomie par rapport au gouvernement, aux départements ministériels et au Parlement pour l'exercice d'attributions concernant le domaine sensible des libertés publiques, en particulier des élections honnêtes, régulières, libres et transparentes. Dans cette même décision, la Cour affirme que la CENA permet, d'une part, d'instaurer une tradition d'indépendance et d'impartialité en vue d'assurer la liberté et la transparence des élections, d'autre part, de gagner la confiance des électeurs, des partis et mouvements politiques.

Cet arbitrage était sans appel pour deux raisons fondamentales.

D'abord, la Cour a une compétence de première et de dernière instance puisque l'article 124 de la Constitution dispose que ses décisions non seulement ne sont susceptibles d'aucun recours, mais encore s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et judiciaires. Ensuite, si le président de la République refuse de promulguer la loi, la Cour constitutionnelle saisie par le président de l'Assemblée nationale en vertu de l'article 57 de la Constitution la déclare exécutoire si elle est conforme à la Constitution. De 1994 à 2008, la Cour est restée constante et vigilante dans cette interprétation. C'est ce que confirme sa décision DCC 08-171 du 4 décembre 2008 par laquelle elle déclare

exécutoire la loi 2008-08 portant fixation du délai au terme duquel le président de la République ne peut plus prendre des mesures exceptionnelles, votée par l'Assemblée nationale le 6 novembre 2008.

La jurisprudence de la Cour révèle aussi des situations d'arbitrage, non plus entre les pouvoirs exécutif et législatif, mais plutôt entre la majorité et la minorité parlementaires.

Ainsi, saisie par la minorité parlementaire qui conteste la répartition des personnalités appelées à siéger à la CENA, répartition imposée par la majorité parlementaire, la Cour, dans sa décision DCC 00-078 du 07 décembre 2000, donne raison à la minorité en jugeant qu'il faut tenir compte de la configuration politique pour assurer la participation de toutes les forces politiques représentées à l'Assemblée nationale et pour garantir la transparence, principe à valeur constitutionnelle, dans la gestion des élections. Elle y précise que la configuration politique doit s'entendre comme l'ensemble des forces politiques représentées à l'Assemblée nationale et organisées en groupes parlementaires et/ou en non inscrits.

105

En outre, dans la décision DCC 001-011 du 12 janvier 2001, rendue aussi sur requête de la minorité parlementaire, elle considère que la composition de la CENA, telle que décidée par l'Assemblée nationale, conduit à une confiscation de cette institution par certains groupes parlementaires en violation de la règle d'égalité édictée par l'article 26 de la Constitution et n'est donc pas de nature à assurer la transparence et la sincérité des élections comme l'exige un État de droit de démocratie pluraliste. La Cour, à cette occasion et dans le souci de préserver l'indépendance de la CENA, juge en tout état de cause que, quelle que soit la configuration de l'Assemblée nationale, aucun groupe parlementaire, aucune force politique ne doit s'attribuer le monopole de la CENA et de ses démembrements. Dans la logique de cette décision, pour surmonter la résistance de la majorité parlementaire et compte tenu de la nécessité d'installer à temps la CENA pour les élections présidentielles de mars 2001, elle rétablit par sa décision DCC 01-012 du 22 janvier 2001 rendue sur saisine de la minorité parlementaire l'équilibre de la répartition des personnalités élues par l'Assemblée nationale. En effet, elle y juge que les deux postes indûment attribués respectivement aux groupes parlementaires de la majorité Consensus national et PRD doivent être affectés aux groupes de la minorité parlementaire que sont Nation et Développement ainsi que Solidarité et Progrès.

Le contrôle *a priori* prouve que la justice constitutionnelle loin d'être instrumentalisée par le pouvoir, comme c'est bien souvent le

cas ailleurs, s'impose comme un acteur décisif du respect des principes démocratiques.

En sera-t-il de même du contrôle *a posteriori* ?

Le contrôle a posteriori

Ce contrôle prévu par la Constitution comporte deux aspects que sont, d'une part, la voie directe ou l'action populaire qui revêt aussi un caractère objectif et abstrait, d'autre part, l'exception d'inconstitutionnalité qui relève du contrôle subjectif et concret.

106 L'action directe découle de l'article 122 de la Constitution qui dispose que tout citoyen peut saisir directement la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois. Elle est aussi consacrée par l'article 3 de la Constitution. Cette disposition relative à l'exercice de la souveraineté par le peuple prévoit à son troisième alinéa : « toute loi, tout texte réglementaire et tout acte administratif contraires à ces dispositions sont nuls et nonavenus. En conséquence, tout citoyen a le droit de se pourvoir devant la Cour constitutionnelle contre les lois et actes présumés inconstitutionnels ».

Ainsi, par l'action directe proche de l'*amparo*², tout citoyen *in abstracto*, c'est-à-dire en dehors de tout litige concret, est habilité à saisir le juge constitutionnel de tout acte susceptible de produire des effets juridiques mais contraires à la Constitution. Relèvent indubitablement de cette catégorie les lois promulguées et les actes administratifs. Le juge est réticent à y inclure les décisions de justice, sauf lorsqu'elles sont devenues définitives et violent les libertés fondamentales dont la Cour est le gardien privilégié.

Cette interprétation ne fut réellement admise par la Cour qu'en 2003. En effet, dans sa décision DCC 11-94 du 11 mai 1994 la Cour constitutionnelle, tout en reconnaissant, d'une part, sa compétence exclusive pour statuer sur les violations des droits de l'homme, d'autre part, la violation desdits droits par l'arrêt 93-06/CJ-P du 22 avril 1993 rendu par la Cour suprême, se déclare incompétente pour statuer aux motifs que l'article 131 alinéas 3 et 4 de la Constitution dispose que les décisions de la Cour suprême ne sont susceptibles d'aucun recours et s'imposent au pouvoir exécutif, au pouvoir législatif et à toutes les autres juridictions. Cette jurisprudence fut confirmée par la décision DCC 95-001 du 6 janvier 1995.

Cependant, dans sa décision DCC 03-166 du 23 novembre 2003,

2. Recours en protection d'un droit constitutionnellement protégé contre tout acte public, loi, acte administratif, jugement.

elle juge que les décisions de justice n'étaient pas des actes au sens de l'article 3 alinéa 3 de la Constitution pour autant qu'elles ne violent pas les droits de l'homme. Cette évolution consacre la primauté du juge constitutionnel dans le champ des droits de l'homme. Dès lors les décisions de la Cour dans l'hypothèse du contrôle abstrait de constitutionnalité sont valables *erga omnes*, y compris la Cour suprême.

Ce type de contrôle, abondamment utilisé par les citoyens et qui renforce la légitimité et l'utilité de la justice constitutionnelle, est malheureusement ignoré par la plupart des constitutions africaines issues des transitions de 1990, à l'exception notable des constitutions du Burundi, du Congo et du Gabon. C'est ainsi que l'article 85 de la Constitution gabonaise du 26 mars 1991 dispose que les lois non organiques et les actes réglementaires peuvent être déférés à la Cour constitutionnelle par, entre autres, tout citoyen ou toute personne lésée par l'acte querellé.

107

L'exception d'inconstitutionnalité relève quant à elle d'un contrôle subjectif et concret de la constitutionnalité d'une loi dans la mesure où le justiciable qui la soulève entend écarter l'application à un litige pendant devant le juge ordinaire d'une loi supposée inconstitutionnelle. Il s'agit donc d'une question préjudicielle dont la solution ressort de la compétence exclusive du juge constitutionnel. Par conséquent, sa décision, qui doit intervenir dans un délai déterminé et seulement valable *inter partes*, conditionne le règlement du litige par le juge ordinaire. En effet, l'article 122 de la Constitution qui l'organise prévoit que la juridiction devant laquelle cette exception est soulevée doit surseoir à son jugement jusqu'à la décision de la Cour qui doit intervenir dans un délai de trente jours. Cet article laisse au citoyen le choix entre la voie directe et l'exception d'inconstitutionnalité. Ces deux voies de recours ne peuvent donc s'exercer simultanément. Telle est la jurisprudence constante de la Cour. Ainsi, dans sa décision DCC 97-060 du 28 octobre 1997, elle a déclaré irrecevable la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité engagée devant la Cour suprême postérieurement à l'action directe devant la Cour constitutionnelle. Cette jurisprudence est confirmée par la décision 99-054 du 29 décembre 1999 par laquelle la Cour répond également à ceux qui soulèvent l'exception d'inconstitutionnalité pour faire du dilatoire et empêcher le juge ordinaire de rendre son jugement dans un délai raisonnable comme le prescrit la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples intégrée à la Constitution de 1990. En effet, alors que l'exception d'inconstitutionnalité porte, selon l'article 122 de la Constitution, sur une loi, certains requérants n'hésitent pas à la soulever tantôt contre une procédure judiciaire, tantôt contre une détention.

Dans ces deux cas, le recours est toujours déclaré irrecevable par la Cour. À la différence du Bénin, l'exception d'inconstitutionnalité prévue par la Constitution ivoirienne va au-delà de la loi et porte aussi sur tout acte méconnaissant les droits fondamentaux du justiciable.

Au Bénin, même lorsque les recours directs et indirects sont déclarés irrecevables par la Cour, elle se prononce d'office conformément à l'article 121 de la Constitution quand le contrôle de constitutionnalité porte sur des lois ou tout acte réglementaire censé porter atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine et aux libertés publiques. De même, ledit article l'habilite à statuer plus généralement sur les violations des droits de la personne humaine: ainsi est clairement énoncée l'autre mission essentielle de la justice constitutionnelle au Bénin, à savoir protéger les libertés fondamentales. Cette mission participe aussi de l'État de droit dont le cadre politique de réalisation est la démocratie.

LA PROTECTION DES DROITS FONDAMENTAUX

C'est l'action populaire, c'est-à-dire la saisine directe de la Cour constitutionnelle par tout citoyen, qui donne toute sa vitalité à la justice constitutionnelle au Bénin et en fait le rempart légitime des droits fondamentaux entendus comme un ensemble de droits et de garanties que l'ordre constitutionnel reconnaît aux particuliers dans leur rapport avec les pouvoirs publics. Autrement dit, l'exception que constitue la justice constitutionnelle au Bénin ne se conçoit pas sans cette générosité de sa saisine et les fondements de ses décisions que le juge puise abondamment dans la Constitution, mais aussi dans l'ensemble des instruments juridiques internationaux relatifs aux droits humains et ratifiés par le Bénin, dont certains sont même directement intégrés à la Constitution. Ainsi de juin 1993 à décembre 2008, la Cour constitutionnelle a rendu 2 400 décisions dont 1 728 en contrôle de constitutionnalité. En 2008, à la date du 11 décembre, la Cour a rendu 117 décisions relatives à la violation des droits fondamentaux et des libertés publiques. Il en va autrement des autres États africains qui, pour n'avoir pas autorisé cette saisine directe, confient la protection des libertés au juge ordinaire. Tel est le cas du Tchad dont la Constitution du 14 avril 1996 précise en son article 148 que le pouvoir judiciaire, exercé par la Cour suprême, les cours d'appel, les tribunaux et les justices de paix, est le gardien des libertés définies par la Constitution. Cet aménagement des compétences au profit du juge judiciaire se retrouve, entre autres, dans les constitutions du Mali et du Sénégal.

La protection des libertés par le juge constitutionnel au Bénin est renforcée par d'autres dispositions de la Constitution.

D'abord, l'article 120 donne compétence à la Cour pour statuer sur les plaintes en violation des libertés publiques et des droits humains, aujourd'hui reconnus comme des prérogatives inhérentes à tout être humain, extérieures et opposables à l'État. La notion de plainte suppose aussi que le juge constitutionnel peut connaître, en matière de protection des libertés, des faits et comportements attentatoires aux droits fondamentaux du citoyen. Ensuite l'article 121 prescrit, d'une part, l'autosaisine du juge constitutionnel, d'autre part, le contrôle de constitutionnalité des lois et des actes censés violer les droits de la personne humaine.

Ce contrôle de constitutionnalité de la loi qui habilite le juge à censurer les violations des droits de l'homme par les pouvoirs publics soulève la question fondamentale des rapports entre gouvernants et gouvernés, et de l'exercice de la souveraineté. Il est généralement admis que les atteintes les plus graves aux libertés publiques sont le fait du pouvoir politique et, plus particulièrement, du pouvoir législatif investi de la fonction législative et du pouvoir exécutif chargé de la gestion des affaires publiques.

109

Les violations des libertés publiques par le législateur proviennent des lois liberticides, c'est-à-dire attentatoires aux libertés fondamentales. Quant au pouvoir exécutif, il constitue la principale menace sur les libertés publiques. En effet, c'est par l'administration qu'agit le pouvoir exécutif. Or les autorités administratives ont le pouvoir de prendre des décisions unilatérales qui s'imposent aux administrés en vertu du privilège de la puissance publique qui constitue l'élément fondamental de l'action administrative : c'est par les actes de l'administration qu'est réglementé l'exercice des libertés publiques. Chargée de l'exécution des lois et du maintien de l'ordre public, l'administration est souvent conduite à réglementer ou à restreindre les libertés publiques lorsque les circonstances, selon elle, l'exigent. Le souci de l'efficacité, la défense de l'intérêt général, l'impératif de l'ordre public sont les prétextes à cette restriction des libertés. À cet effet, elle édicte des mesures de poursuite et se voit confier au plan national la répression des infractions. Par ailleurs, disposant de la force publique, elle est souvent tentée de s'en servir dans le cadre de son action pour porter les atteintes les plus graves aux libertés individuelles et collectives.

Il est évident que l'arbitraire administratif est plus sournois, plus redoutable que l'arbitraire politique. En effet, plus secret, plus quotidien, plus individualisé dans ses effets, il se prête moins à des mouvements de

protestation qui souvent réussissent à bloquer le législateur soucieux de préserver sa popularité et la confiance du corps électoral déterminantes pour sa survie politique. Or l'administration est moins sensible et moins vulnérable à une telle pression, aussi une révocation illégale, un refus du permis de construire laissent-ils la victime, le plus souvent, seule et désarmée face à une administration toute-puissante et non moins arrogante. Contre ces irrégularités, contre les dommages qu'elles peuvent causer, une protection spéciale s'avère indispensable et c'est au degré de perfectionnement des procédures qui l'assurent que se mesure, selon la doctrine, l'efficacité de l'État de droit. Il est certain que ces procédures ne réalisent immédiatement que la protection de la légalité car l'administration n'est hiérarchiquement et formellement soumise qu'à la loi, la mission des agents consistant à développer et à appliquer les dispositions de la loi.

110

Dès lors, l'existence d'une garantie contre l'administration n'est vraiment utile que si la loi derrière laquelle l'administration peut s'abriter est elle-même conforme au droit, c'est-à-dire à la Constitution. C'est pourquoi le contrôle de constitutionnalité de la législation est essentiel pour préserver la liberté des gouvernés. C'est ce contrôle que le citoyen peut directement solliciter qui fait, en définitive, du juge constitutionnel au Bénin le principal bouclier des citoyens face à l'arbitraire du Parlement, du pouvoir exécutif et de son bras séculier qu'est l'administration. En outre, la Cour constitutionnelle, parce qu'elle est chargée de la régulation de l'activité normative des pouvoirs publics rend effective la soumission des gouvernants à la règle qui fonde leur pouvoir et les contraint de ce fait au respect des libertés.

Aujourd'hui, les Béninois pour la défense de leur liberté garantie par la Constitution s'adressent spontanément ou tout du moins davantage au juge constitutionnel qu'aux juges administratif et judiciaire. Cette préférence, expression de la confiance du citoyen en la justice constitutionnelle, se fonde sur le prestige et l'autorité dudit juge dont les décisions sont sans appel, mais surtout sur la célérité, la simplicité et la gratuité de la procédure. En effet, la Cour constitutionnelle est tenue de rendre sa décision dès qu'elle est saisie dans un délai soit de huit jours lorsqu'elle se prononce d'office sur la constitutionnalité des lois et de tout texte réglementaire censé porter atteinte aux droits de la personne, soit de quinze jours lorsqu'elle est saisie d'une loi ou d'une plainte en violation des droits de la personne humaine et des libertés publiques. Aux termes de l'article 120 de la Constitution ce délai en cas d'urgence demandé par le gouvernement est ramené à huit jours.

Pendant longtemps la protection des libertés fondamentales par le juge constitutionnel se limitait à une stérile constatation de leur violation. Les victimes retiraient de cette reconnaissance de la violation de leurs droits une satisfaction purement morale, insuffisante toutefois à apaiser leur malheur. Aussi, pour donner plus de poids et d'intérêt à sa thérapie, le juge constitutionnel a-t-il ouvert à leur profit un droit à réparation. Cette évolution est opérée dans la décision DCC 02-052 du 31 mai 2002 par laquelle la Cour renforce la sanction des traitements inhumains et dégradants en ouvrant le droit à réparation du préjudice subi sur le fondement non seulement de la Constitution et de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, mais encore de la doctrine et de la coutume internationales. Cette jurisprudence novatrice et révolutionnaire à bien des égards, dans la mesure où le juge constitutionnel fonde rarement sa décision sur la doctrine, fut confirmée par d'autres décisions tout aussi importantes, notamment les décisions DCC 02-58 du 4 juin 2002 où la Cour a sanctionné le comportement de la garde rapprochée du président de la République et DCC 03-088 du 28 mai 2003 par laquelle elle a condamné le comportement du directeur général de la police nationale. Désormais, les préjudices subis par toute personne du fait de la violation de ses droits fondamentaux ouvrent droit à réparation.

111

Cette jurisprudence, malgré son intérêt incontestable pour la défense des libertés, connaît deux limites essentielles dans sa portée pratique.

D'abord, tout en consacrant le droit à réparation, la Cour se déclare incompétente pour décider de la nature et du quantum de la réparation, contribuant ainsi à ne donner à la victime qu'une satisfaction morale qui la réhabilite dans sa dignité sans lui en donner les moyens matériels et financiers. Cette difficulté ne peut être surmontée qu'avec le concours du juge ordinaire qui se trouve rétabli dans sa mission de gardien traditionnel des libertés. En effet, les décisions du juge constitutionnel s'imposant aux autorités juridictionnelles, il est permis de penser que le juge ordinaire, saisi par la victime pour évaluer le préjudice et décider de la qualité ou de la nature de la réparation, se sentira lié par la décision du juge constitutionnel en vertu du principe de la primauté de la jurisprudence constitutionnelle dans le domaine des droits de l'homme. Il serait intéressant de suivre l'évolution de la jurisprudence civile en la matière.

Ensuite, le constat de la violation des droits fondamentaux, la condamnation à réparation du préjudice subi ne suffisent pas pour autant à rétablir la victime automatiquement dans ses droits et faire cesser les violations qu'elle endure, surtout dans l'hypothèse d'une garde à vue ou d'une

détention abusive et arbitraire. En effet, le principe de la séparation des pouvoirs, fondement essentiel de la démocratie béninoise, et la culture juridique héritée de la France interdisent au juge, investi de la fonction juridictionnelle, de s'immiscer dans le domaine de l'exécutif en adressant des injonctions à l'administration qui relève du pouvoir exécutif. Cette interdiction est respectée scrupuleusement par le juge constitutionnel qui, dans sa décision DCC 04-047 du 18 mai 2004, se déclare « incompétent pour donner des injonctions au gouvernement et pour faire des rappels à l'ordre » en précisant que les articles 114 et 117 de la Constitution qui fixent ses attributions ne lui en donnent pas compétence.

112 Cette interdiction ne devrait cependant pas exclure la possibilité pour le juge constitutionnel, en vue d'assurer une protection efficiente des droits fondamentaux, de prévoir des astreintes à la charge de ceux qui mettent du temps à exécuter ses décisions. En effet, conformément à l'article 23 du règlement intérieur de la Cour, ses décisions prennent effet dès leur prononcé et doivent donc être exécutées avec la diligence nécessaire, d'autant plus qu'elles ne sont susceptibles d'aucun recours et s'imposent aux pouvoirs publics, à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles.

Malgré ces limites, il est incontestable que la défense des droits fondamentaux est bien assurée au Bénin par le juge constitutionnel comme en témoignent non seulement le nombre élevé des dossiers dont il est régulièrement saisi, mais encore l'accueil favorable de l'opinion publique à la plupart de ses décisions.

L'effectivité et l'efficacité de la justice constitutionnelle sont fonction assurément de la légitimité du juge et du sort de ses décisions.

La question de sa légitimité est parfois évoquée, essentiellement par les acteurs politiques, lorsque certaines de ses décisions leur déplaisent, en lui opposant leur légitimité populaire. D'aucuns agitent même parfois l'épouvantail du gouvernement des juges. Il faut bien admettre que le juge constitutionnel exerce des prérogatives qui lui sont définies et attribuées par le peuple souverain à travers la Constitution. Aussi, bien qu'il ne procède pas directement du suffrage universel et ne soit pas à même de revendiquer la qualité de représentant élu, n'en demeure-t-il pas moins vrai qu'à l'instar de ceux-ci il est délégataire d'une compétence constitutionnelle : assurer le respect de la Constitution. Dès lors sa légitimité découle plus de la source de ses prérogatives que du mode

de sa désignation³. Cette légitimité fonctionnelle lui impose d'exercer sa liberté d'interprétation de la Constitution en harmonie avec les finalités et évolutions de l'ordre social, voire de l'idée de droit dominante dans l'État car les constitutions qui ne sont ni figées ni immuables ne sont pas, selon Royer-Collard, des « tentes dressées pour le sommeil ».

Quant au sort des décisions, étant donné que le droit à l'exécution des décisions de justice participe de l'État de droit auquel adhère massivement le peuple béninois, le président de la République chargé par l'article 59 de la Constitution d'assurer l'exécution des décisions de justice s'en acquitte honorablement dans l'ensemble depuis 1990. Les alternances intervenues en 1991, 1996 et en 2006 au sommet de l'État confirment cette spécificité béninoise.

En raison de l'attachement du peuple béninois à sa Constitution au point de se montrer parfois réfractaire à sa révision, de son souci de la dignité humaine dont la préservation a poussé le constituant à interdire expressément au président de la République, aux termes de l'article 68, de suspendre les droits des citoyens garantis par la Constitution à l'occasion de la mise en œuvre de ses pouvoirs de crise, il apparaît que la justice constitutionnelle s'impose de plus en plus comme l'instrument privilégié de renforcement au Bénin de la démocratie et de l'État de droit. Dès lors, il faut bien admettre que l'émergence et l'affirmation de la justice constitutionnelle trouvent et tirent leur source tant des normes constitutionnelles que de l'environnement sociopolitique. En effet, il existe un réel consensus dans l'opinion pour faire de la justice constitutionnelle un contrepoids légitime indispensable à l'équilibre et à la modération des pouvoirs.

113

3. Aux termes de l'article 115 de la Constitution la Cour constitutionnelle comprend : trois magistrats ayant une expérience de quinze années au moins dont deux sont nommés par le bureau de l'Assemblée nationale et un par le président de la République ; deux juristes de haut niveau, professeurs ou praticiens de droit ayant une expérience de quinze années au moins, nommés l'un par le bureau de l'Assemblée nationale et l'autre par le président de la République ; deux personnalités de grande réputation professionnelle nommées l'une par le bureau de l'Assemblée nationale et l'autre par le président de la République.

Inamovibles durant leur mandat de cinq ans, renouvelable une fois, ils élisent conformément à l'article 116 leur président parmi les membres magistrats et juristes.

R É S U M É

La justice constitutionnelle est consubstantielle au constitutionnalisme dont la finalité est d'encadrer le pouvoir des gouvernants et de protéger la liberté des gouvernés. Cette mission est pleinement assurée au Bénin par le juge constitutionnel dans la mesure où la Constitution lui en donne compétence, mais surtout parce que tout citoyen a le droit de la saisir soit directement soit par voie de l'exception d'inconstitutionnalité de toute loi, acte administratif, décision de justice, comportements attentatoires aux droits fondamentaux.

LES ÉLECTIONS DISPUTÉES : RÉUSSITES ET ÉCHECS

« On n'organise pas les élections pour les perdre. » Cette leçon électorale professée par l'ancien président congolais, Pascal Lissouba, illustre à plus d'un titre les heurs et malheurs des élections souhaitées et solennisées par les inlassables serviteurs de la revitalisation de la démocratie en Afrique noire francophone dans le cadre du nouveau constitutionnalisme. L'élection est définie comme l'instrument de désignation des gouvernants et apparaît comme un substitut au tirage au sort, au hasard ou aux prédictions des oracles, à l'hérédité ou à la cooptation, une alternative viable à l'autodésignation et un outil de participation des citoyens à la gestion de la chose publique. Elle constitue, en effet, l'une des poutres maîtresses de tout régime démocratique car ce dernier est celui dans lequel les gouvernants sont choisis par les gouvernés au moyen d'élections sincères et libres.

Il reste que, dans la pratique, l'élection libre et honnête semble démentie dans nombre de pays d'Afrique noire francophone et justifie qu'on se pose la question de savoir si les élections qui se déroulent dans ces pays sont des « élections comme les autres », c'est-à-dire des moyens crédibles de promotion des alternances démocratique et politique. En d'autres termes, les élections s'inscrivent-elles dans les progrès de l'État de droit ou charrient-elles les excès de l'autoritarisme ?

Les élections disputées depuis 1990 sont portées par un élan ambigu¹. Elles constituent, dans une certaine mesure, une grande avancée pour la démocratie en Afrique noire francophone. Le pouvoir politique devient

1. Jean du Bois de Gaudusson, « Les élections à l'épreuve de l'Afrique », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°13, 2002, p. 100-105 ; Pascal Quantin, « Pour une analyse comparative des élections africaines », *Politique africaine*, n°69, 1998, p. 12-29.

théoriquement accessible, tout au moins il s'ouvre à un plus grand nombre d'acteurs. Les élections attestent ainsi de l'évolution des comportements politiques et d'une nouvelle vision du politique. Bien entendu, même si elles ne sauraient à elles seules être un gage de démocratie², elles n'en sont pas moins, quelles que soient leurs limites, une condition nécessaire du développement démocratique³. Cependant, cette grandeur de l'élection célébrée par sa consécration constitutionnelle s'éclipse rapidement devant les déceptions et régressions engendrées dans la pratique. En effet, le bilan des dix-huit années de transitions démocratiques ou politiques fait apparaître des élections entachées d'énormes irrégularités, lesquelles non seulement se généralisent mais aussi se diversifient à toutes les étapes du processus électoral. Ces élections tronquées exposent malheureusement les démocraties africaines à de graves crises car, à l'évidence, les perdants s'estiment volés et préfèrent recourir à la force pour la conquête et l'exercice du pouvoir⁴ et justifient dans un mouvement correctif l'adoption de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance le 30 janvier 2007⁵. Il va sans dire que seule une poignée d'États africains semble s'être véritablement convertie aux vertus du gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple⁶.

Les élections constituent pour les sociétés contemporaines l'instrument à l'aide duquel la communauté internationale classe ou déclassé, évalue ou dévalue les systèmes politiques, notamment dans les pays du tiers-

2. On mentionnera entre autres la séparation des pouvoirs, la garantie des droits et libertés, le multipartisme, le respect de la norme fondamentale.

3. Dodzi Kokoroko, « Contribution à l'étude de l'observation internationale des élections », thèse, Poitiers, Université de Poitiers, 2005 ; et « Le réformisme électoral en Afrique noire francophone », *Démocratie, Droits fondamentaux et Vulnérabilité*, Troisièmes Journées scientifiques du réseau « Droits fondamentaux » de l'Agence universitaire de la francophonie, Le Caire, 2005.

4. Le Togo en 2005, le Tchad en 2006, la République démocratique du Congo en 2006, le Kenya en 2007, le Zimbabwe en 2008 et la Zambie en 2008 en portent plus ou moins témoignage.

5. 25 États membres de l'Union africaine – sur un total de 53 – ont signé à ce jour ladite Charte : Bénin, Burkina Faso, Burundi, République centrafricaine, Congo, République démocratique du Congo, Djibouti, Éthiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Kenya, Liberia, Mali, Mauritanie, île Maurice, Namibie, Niger, Nigeria, Rwanda, Sierra Leone, Soudan, Swaziland et Togo. Cette charte entrera en vigueur après le dépôt du 15^e instrument de ratification.

6. La dénonciation des limites des élections en Afrique noire francophone ne s'inscrit pas dans la dynamique d'une prétendue incompatibilité entre la démocratie libérale et les sociétés africaines. Au contraire, ces imperfections participent, en tant que moyens de routinisation des rites électoraux, à la formation et à la cristallisation de la démocratie en Afrique noire francophone.

monde. Dans cette optique, les élections n'ont pas toujours répondu aux attentes démocratiques car elles donnent constamment lieu à critique par une rhétorique forgée autour de notions telles que le tripatouillage, le hold-up, l'instrumentalisation de la loi électorale... révélant les difficultés à changer les habitudes politiques par des normes ou des mécanismes tout aussi primitifs que sophistiqués. Mais, au-delà, il importe de prendre le recul nécessaire par rapport au déroulement de ces élections parce qu'elles posent le problème de la réception de la démocratie. D'où l'idée peut-être que ce ne sont pas tant les manipulations électorales qui sont au cœur des problèmes de la dynamique électorale en Afrique que l'acclimatation ou la « tropicalisation » du nouveau constitutionnalisme lui-même avec son cortège de limites constitutionnelles et institutionnelles. Autrement dit, exclure une partie des décideurs ou de la classe politique à travers des élections libres et honnêtes est une idée qui, pour l'heure, ne passe pas ⁷.

117

La présente analyse invite à s'inspirer de la démarche de saint Augustin, avec cependant moins de talent pour l'auteur de ces lignes, en appréhendant les élections en Afrique francophone à l'aune du présent du passé et du présent du présent faits de « réussites-échecs » et du présent du futur bâti autour des perspectives.

LE TEMPS DES REGRETS

La mise en place de tissus normatif et opératoire en matière électorale constitue certainement un élément de réussite dans le néo-constitutionnalisme en Afrique noire francophone. Sur le plan normatif, différents textes à portée juridique variable encadrent désormais le jeu électorale en juridicisant des concepts tels que la participation à la direction des affaires publiques, la sincérité et la périodicité des élections, l'universalité, l'égalité et le secret du suffrage. Sur le plan opératoire, la création des commissions électorales nationales indépendantes ou autonomes, à côté du ministère de l'Administration territoriale, sanctuaire habituel des cuisines électorales, constitue une étape importante de renforcement et de garantie des droits et libertés fondamentaux. Elle permet, d'une part, d'instaurer du moins théoriquement une tradition d'indépendance et d'impartialité en vue d'assurer la transparence des élections et, d'autre

7. Luc Sindjoun, « Le gouvernement de transition : éléments pour une théorie politico-constitutionnelle de l'État en crise ou en reconstruction », *Mélanges Slobodan Milacic. Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 967-1011.

part, de gagner la confiance des électeurs, des partis et mouvements politiques. Dans ce prolongement, les juridictions constitutionnelles et ordinaires, juges de la régularité des opérations électorales nationales et locales, n'hésitent pas à procéder à la rectification matérielle des résultats, voire à leur annulation pour absence d'un nombre suffisant d'assesseurs tel que prévu par la loi électorale⁸. Ce sont là quelques indices, et non des moindres, qui attestent d'une métamorphose politique vis-à-vis de l'élection et d'une nouvelle vision du politique en Afrique.

118 Cependant, ce décor normatif et opératoire ne doit pas masquer la réalité électorale faite d'une ruine secrète que voile la majesté apparente des textes et des institutions. Les dysfonctionnements sont visibles à diverses étapes du processus électoral. Au niveau pré-électoral, l'examen des modes de désignation des membres des juridictions constitutionnelles, acteurs en amont et en aval du processus électoral, révèle des dosages savants où la volonté d'assurer une composition diversifiée et indépendante cède souvent au souci de garantir une certaine prééminence du chef de l'État, d'abord par la forte proportion de membres choisis directement par lui, ensuite par le droit de nomination accordé à de hauts magistrats souvent assez proches du pouvoir en place. Le ver est déjà dans le fruit et la stabilité électorale que les populations attendent du droit et des institutions devient une arlésienne. Par ailleurs, les commissions électorales nationales constituent de lourdes machineries, otages des intrigues partisans et engluées dans une procédure inaccessible aux citoyens, laquelle est fortement politisée et compliquée par l'imprécision qui caractérise la définition des élections libres et honnêtes relevant de sa compétence. Il en résulte de graves dysfonctionnements quant à la transparence des élections (la fiabilité du fichier électoral, la distribution des cartes d'électeurs et l'équité dans le traitement des candidats). L'impression générale qui s'en dégage est qu'on se joue de l'électeur, c'est-à-dire, en fin de compte, qu'on se joue de la nation à travers les lois électorales, au sujet desquelles Alexis de Tocqueville affirmait « qu'elles sont en démocratie les plus importantes ». En effet, les lois électorales faussent les résultats du suffrage universel et aboutissent à mettre au pouvoir une majorité parlementaire opposée à la majorité des citoyens⁹. Ces inégalités de représentation sont souvent

8. Arrêt n°02-144/CC-EL (Mali) du 9 août 2002 portant proclamation des résultats définitifs de l'élection des députés à l'Assemblée nationale (scrutin du 28 juillet 2002).

9. Cette question n'est certes pas une particularité africaine comme l'illustre l'injustice démocratique induite par le découpage électoral de la France par Charles Pasqua en 1986 (le député de la 2^e circonscription électorale du Val-d'Oise représente plus de 200 000 habitants alors

voulues par le législateur afin de favoriser les partis gouvernementaux au détriment des autres formations politiques¹⁰. Elles proviennent à la fois de la distribution des sièges et du mode de scrutin. Elles affectent, dans le premier cas, les structures sociales et économiques du pays représenté et, dans le second cas, elles déforment l'expression politique du corps électoral. Les élections législatives togolaises du 14 octobre 2007 en apportent la preuve.

Au niveau du déroulement des élections et de la proclamation des résultats, les dysfonctionnements se rapportent à la liberté et à la sincérité du vote. La liberté du vote suppose pour les électeurs la possibilité de faire librement leur choix, sans entrave ni intimidation. Or, bien souvent, les électeurs ne disposent pas des bulletins de tous les candidats en compétition à cause d'une ventilation inégalitaire des différents bulletins de vote et ce sont toujours ceux du concurrent politique le plus sérieux du parti au pouvoir qui manquent dans les bureaux de vote. On comprend mieux le sens et la portée des discussions relatives au « choix du bulletin de vote » dans les différentes démocraties africaines. La sincérité du vote suppose, quant à elle, que les résultats proclamés du scrutin soient conformes aux suffrages réellement exprimés par les électeurs. Elle peut être considérée sous deux aspects : sincérité des opérations de vote et sincérité du dépouillement et des résultats. Le premier implique que les opérations de vote se déroulent librement dans le calme et en l'absence de toute manipulation pouvant avoir une incidence sur l'issue du vote. Cependant, les altérations opérées durant la phase pré-électorale se prolongent au-delà par l'impossibilité pour un grand nombre d'électeurs de voter le jour du scrutin, résultant soit de la disparition de certaines listes électorales, soit de la non-correspondance entre les listes électorales et les cartes d'électeurs. Ces manipulations traduisent les agissements d'une administration partisane ou d'une commission électorale nationale instrumentalisée. Le second aspect implique assez souvent un déplacement des urnes par la force en méconnaissance de la loi électorale qui prévoit un dépouillement sur place et dans les

119

que celui de la 2^e circonscription de la Lozère environ 34 000) ou la technique du Gerrymandering, du nom du gouverneur du Massachusetts, aux États-Unis. Cependant, elle est instrumentalisée dans une dynamique perversifiée du nouveau constitutionnalisme en Afrique noire francophone par les partis au pouvoir.

10. Il suffit de suivre les débats portant sur les codes électoraux des institutions parlementaires en Afrique noire francophone (Togo, Cameroun, Gabon, etc.) pour se rendre compte du phénomène : officiellement, les réformes électorales ont pour but d'assurer plus de justice dans la représentation ; pratiquement, l'objectif poursuivi est de faire tourner le scrutin au profit du parti au pouvoir et de défavoriser au maximum les adversaires politiques.

bureaux de vote. Ce transfert des urnes permet à l'administration de remplacer les urnes dont le contenu est jugé défavorable au pouvoir par des urnes plus dociles, aux résultats facilement contrôlables. La falsification des procès-verbaux constitue l'étape suprême de la machine de fraude électorale. Elle est généralement orchestrée par des représentants locaux de l'administration générale (préfets et sous-préfets) qui vont corriger les résultats. Il restera à la Cour constitutionnelle la proclamation des résultats travestis qui lui ont été communiqués par une administration électorale sous contrôle (le Togo, la Guinée-Conakry et le Tchad sont des exemples topiques).

120 Le journaliste camerounais Pius Njawé résume cette « pagaille » électorale en ces termes : « Organisez le scrutin présidentiel, gagnez-le sans lésiner sur la fraude électorale et l'intimidation, laissez monter un peu la contestation du résultat, puis proposez "le dialogue" à l'opposition. Conviez-la à la table du pouvoir, où vous lui laisserez des miettes. Si la pression est trop forte, vous pouvez même proposer des élections législatives ou locales concertées, jusqu'à un certain point. Certes, vous risquez d'avoir un Parlement ou des collectivités territoriales un peu turbulentes [...]. Tout le monde, sauf quelques aigris, oubliera les conditions de votre (ré)élection¹¹. » Les élections en Afrique noire francophone actualisent deux idées majeures : le temps de la démocratie, sanctionné par la célébration du nouveau constitutionnalisme, et le temps de la dictature, marqué par une détermination inouïe des dirigeants en place à combattre le principe de l'alternance par le recours à la fraude électorale pour assurer leur pérennité au pouvoir. L'Afrique francophone apparaît en conséquence dans son immense majorité « comme un désert de la démocratie, un champ de ruines démocratiques. Les belles architectures et constructions érigées pour le rayonnement de la démocratie en 1990 sont progressivement laissées à l'abandon, quand elles ne sont pas purement et simplement saccagées. Elles sont devenues dans le meilleur des cas un musée de contemplation des valeurs démocratiques, car les réformes initiées dans la dernière décennie du xx^e siècle n'ont souvent eu que des effets formels¹² ».

Cette analyse apocalyptique des élections ne doit cependant pas amener à la démission ou à la fatalité mais au contraire à la recherche des voies et moyens pouvant assurer l'efficacité des élections en les

11. Cité par Félix-Xavier Verschave, in « Sénégal : l'invention démocratique », *Observatoire permanent de la coopération française*, Karthala, 2001, p. 194-205.

12. Théodore Holo, « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée ? Les constitutions du renouveau démocratique dans les États d'Afrique de l'espace francophone africain : régime juridique et système politique », *RBSJA*, n° 16, 2006, p. 17-41.

faisant ainsi échapper à la tyrannie, le plus souvent, d'une minorité sur une majorité.

LE TEMPS DES ESPÉRANCES

Les élections en Afrique noire francophone orientent la réflexion contemporaine sur les moyens de l'appropriation par les sociétés africaines des compétitions électorales, non pas comme un simple rituel conçu à partir de règles et de procédures relatives à la légitimation du pouvoir politique, mais comme une étape d'un jeu politique démocratique et pluraliste. L'intention n'est pas de refaire ce monde politique mais d'empêcher qu'il ne se défasse sous les coups de boutoir de médiocres autorités pouvant tout détruire, ne sachant plus convaincre dès lors que la politique s'est abaissée jusqu'à se faire la servante de l'oppression et de la haine. Il importe alors de revoir les normes et les structures impliquées dans la gestion des élections. S'agissant des normes, le droit électoral classique est le droit du pouvoir politique. La gestion des normes électorales prouve qu'il n'existe pas de raisons juridiques pour lesquelles le pouvoir serait soumis au droit électoral dans la mesure où droit électoral et pouvoir politique sont des notions antinomiques, même si tout pouvoir politique cherche à recourir au droit pour se forger une légitimité nationale et internationale dans une espèce de relation « sadomasochiste ». La fixation des règles électorales doit donc être mue par la nécessité d'éviter l'exclusion de certains acteurs politiques. La loi électorale apparaîtra alors à la fois comme l'instrument de justification du pouvoir, de son renforcement mais aussi de sa pérennisation. En d'autres termes, elle doit être faite de parfum et d'arome exquis : toutes ses qualités démontrées, elle les doit autant à la sélection des chantres du droit qu'à leur réflexion particulièrement soignée et inspirée, éléments de fondation qui feront du droit électoral et de sa pratique en Afrique noire francophone un ensemble parfait que les vrais constitutionnalistes et politistes reconnaîtront à vue d'œil.

121

S'agissant des structures, il est généralement admis que, derrière la vulgate de l'efficacité des commissions électorales nationales indépendantes ou autonomes, se joue une confrontation entre les différents acteurs politiques. Il s'avère nécessaire, en conséquence, de restructurer les commissions électorales en les dotant de prérogatives importantes pouvant leur assurer une existence dynamique. Sur le plan financier, il est souhaitable de leur conférer une véritable autonomie en les dotant d'un budget alimenté par un fonds électoral constitué de subventions inscrites au budget de l'État en année électorale, de contributions financières

apportées par la coopération bilatérale et multilatérale, d'une taxe électorale forfaitaire prélevable sur les salaires. Il est de même impératif de favoriser leur fonctionnement autonome en rendant le mandat des membres desdites commissions non renouvelable. Sur le plan représentatif, leur composition doit être davantage ouverte aux membres de la société civile (auxiliaires de justice, confessions religieuses, organisation de défense des droits de l'homme, etc.), sans oublier les représentants politiques. Il est ainsi nécessaire de ne pas limiter leur composition aux seules forces politiques en présence, celles-ci n'étant pas les seules intéressées par l'enjeu d'une élection libre et transparente. Sur le plan fonctionnel enfin, leurs règles doivent être fondées sur la règle de la majorité absolue et en évitant un recours excessif au consensus entre les différents représentants. Dans ce prolongement, il est souhaitable de les ériger en

122

structures de gestion électorale permanentes. Par ailleurs, le juge constitutionnel, appelé à être le « chien de garde » du jeu électoral, s'est à plusieurs reprises montré, par ses jurisprudences à éclipses, complice d'une démocratie électorale émasculée conçue au profit d'un pouvoir manifestement nostalgique de l'époque du parti unique. Quelle mue doit subir la justice constitutionnelle en Afrique pour être au service du gouvernement de la Constitution et l'élément régulateur de l'alternance démocratique ? Il serait vain de trouver l'origine de ces dérives jurisprudentielles dans l'exclusif mode de désignation des juges constitutionnels. On retiendra de même le poids du régime de « pouvoir clos¹³ » et celui des expériences professionnelles ou politiques des juges constitutionnels. Il s'agira d'un processus de rationalisation morale de la vie politique, car l'objectif pour la démocratie c'est tout ensemble la justice et la liberté. Il est aussi possible que le contentieux juridictionnel des actes préparatoires et des opérations électorales soit confié à une institution autre que les juridictions constitutionnelles, en l'occurrence, des cours électorales spécialement créées pour éviter l'instrumentalisation de ces juridictions dans la compétition électorale.

13. Le concept de pouvoir clos est forgé par le professeur Georges Burdeau. Sa transposition en Afrique noire francophone fait référence au présidentialisme négro-africain. On souhaitait en finir avec ce type de système politique dans le cadre du renouveau démocratique. Cependant, comme le fait remarquer magistralement un observateur attentif aux questions politiques africaines, « le pouvoir politique s'analyse de nos jours en un réseau de pouvoirs dominé par l'hégémonie bureaucratique partisane, maîtrisée par le chef de l'État et un clan, voire une ethnie, bénéficiaire d'une véritable confusion institutionnelle des pouvoirs. Le chef de l'État est toujours au cœur du pouvoir, le cœur même du pouvoir », Jean du Bois de Gaudusson, « Quel statut constitutionnel pour le chef de l'État africain ? », *Mélanges Gérard Conac, Le Nouveau Constitutionnalisme*, Economica, 2001, p. 323.

Au-delà, ces diverses approches visant à réhabiliter les élections font l'objet d'un heurt frontal entre les partisans de la restauration ou de la pérennisation autoritaire de régime politique et les partisans du progrès ou de l'alternance démocratique. L'organisation des élections libres et transparentes révèle en effet l'affrontement de deux logiques politiques différentes : l'une d'essence autoritaire où le droit électoral semble exclusivement régi par les gouvernants au pouvoir, l'autre d'essence démocratique qui implique que les droits électoraux, propres aux peuples, doivent être garantis, objectivement à tous et subjectivement à chacun, par les gouvernants agissant collectivement. Cette confrontation semble aujourd'hui tourner en faveur des partisans de la première logique, amenant certaines élites dirigeantes à déployer toute leur intelligence pour fausser les élections pluralistes organisées¹⁴. Il faut ainsi impérativement mettre fin à cette logique d'affrontement sous peine de faire perdurer les élections spoliées et confisquées au peuple. Cette évolution passe par la recherche d'exigence et de maturation de la culture électorale et constitutionnelle, constituée de valeurs démocratiques, qui fait actuellement défaut dans la majorité des États d'Afrique noire francophone. Il doit exister, dans toute société humaine, un certain nombre de valeurs qui, par l'adhésion qu'elles rencontrent, suscitent la cohésion du groupe. Elles doivent correspondre aux exigences, aux aspirations acceptées et adoptées par la collectivité, qui influencent la totalité de ses membres et dirigent leur comportement. Ce sont ces valeurs qui préservent l'unité politique de la collectivité ainsi que sa stabilité en exerçant une influence régulatrice, normative sur les individus et sur la collectivité, lesquels se sentent inconsciemment obligés de les respecter.

123

Ces valeurs démocratiques dépendront non seulement de la lecture des constitutions, qui sont moins perçues comme des modèles formels que des pratiques réelles (la mise en œuvre de l'alternance a semblé jusqu'alors plutôt bien servir à une stratégie de limitation des possibilités d'alternance, voire de monopolisation du pouvoir¹⁵), mais aussi du rôle des hommes, à commencer par celui des responsables politiques (parti au pouvoir et opposition) pour qui s'imposent la nécessité et

14. Jean-Aimé Ndjock, « Élections politiques et démocratisation en Afrique subsaharienne. Le cas des États de l'Afrique centrale », thèse, Toulouse, Université Toulouse I, 2001, p. 76-96; et « Le boycott électoral en Afrique subsaharienne (1991-1998) », mémoire, Lyon, IEP, 1999, p. 18-36.

15. André Cabanis, « La pérennisation du chef de l'État : l'enjeu actuel pour les constitutions d'Afrique francophone », *Mélanges Slobodan Milacic, op.cit.*, p. 349-380; Arnaud de Raulin, « Le culte des chefs et la démocratie en Afrique », *RJP-IC*, n°1, janvier 2002, p. 84 sq.

l'urgence de forger et d'approfondir l'éthique constitutionnelle et électorale des gouvernants et des élites¹⁶. Le partage de ces valeurs, permettrait d'amoindrir et non d'annihiler toutes les tentatives de « noyautage » du processus électoral dans le cadre des missions généralement confiées aux organes nationaux de gestion des élections qui se résument en ces différentes techniques consacrées : un découpage électoral sur mesure au profit des « dictateurs » en place, un recensement électoral national tronqué, une loi électorale conçue pour disqualifier des adversaires politiques, un contrôle exclusif des médias publics et une censure des médias indépendants, une organisation des votes massifs des populations étrangères ou nomades, un recours généralisé au vote des mineurs, une protection des bureaux de vote par des hommes en armes, y compris à l'intérieur des bureaux de vote.

16. François Constantin, « Les transitions démocratiques. Sur les pratiques est-africaines d'un mythe occidental. Libres propos », *Mélanges Franck Moderne. Mouvement du droit public. Du droit administratif au droit constitutionnel. Du droit français aux autres droits*, Dalloz, 2004, p. 1059-1076; Jeff Haynes, « Democratic Consolidation in the Third World: Many Questions, Any Answers », *Contemporary Politics*, vol. 6, n° 2, juin 2000, p. 123-141; Jean du Bois de Gaudusson, « Constitution sans culture constitutionnelle n'est que ruine du constitutionnalisme. Poursuite d'un dialogue sur quinze années de transition en Afrique et en Europe », *Mélanges Slobodan Milacic, op. cit.*, p. 333-348.

R É S U M É

Un regard panoramique sur les élections en Afrique noire francophone révèle une dérive redoutable qui incontestablement réduit à néant les avancées du nouveau constitutionnalisme enclenché depuis les années 1990. Il reste à espérer qu'elle correspond aux choix électoraux d'un clan politique qui ne durera pas aussi longtemps que l'Empire romain! En conséquence, il faut dénouer la malédiction semblant s'attacher aux élections qui veut qu'on les tripatouille en croyant les servir autant qu'on les sert en paraissant les trahir (les tueries ou les assassinats à grande échelle, dit-on, font, entre autres, la valeur des élections en Afrique noire francophone). Ce n'est peut-être qu'à ce prix que les transitions démocratiques ou politiques enclenchées depuis 1990 arriveront convenablement à leur terme.

VINCENT FOUCHER

DIFFICILES SUCCESSIONS
EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE :
PERSISTANCE
ET RECONSTRUCTION
DU POUVOIR PERSONNEL

127

Des indépendances de la fin des années 1950 jusqu'aux années 1980, les chefs d'État ont peu changé en Afrique, ou presque exclusivement par coup d'État – Kwame Nkrumah, héros du nationalisme africain et premier président du Ghana indépendant, devait en être l'une des premières victimes en 1966. Depuis, à partir des années 1990, la « troisième vague » démocratique a frappé fort le continent, et l'on n'y trouve plus guère de pays sans multipartisme ni élections formellement compétitives : entre 2000 et 2009, il y a eu des élections multipartites (législatives et/ou présidentielle) dans 49 des 53 pays du continent, les exceptions étant l'Érythrée, le Swaziland, la Libye et la Somalie. Mais, si l'élection est la règle, la succession ne se fait toujours pas sans mal, surtout dans sa forme extrême, l'alternance, comme la longévité d'un certain nombre de chefs d'État africains en témoigne – plus de quarante ans de présidence pour le Gabonais Omar Bongo. Comment comprendre les successions et les alternances ? Comment comprendre les logiques de personnalisation et leur résilience ? La succession et l'alternance serviront ici d'indicateurs, de points d'entrée pour une réflexion sur les transformations du politique dans l'Afrique contemporaine. On procédera de manière inductive, partant d'une tentative de typologie des régimes à partir des successions éventuelles et de leurs mécanismes. On tentera ensuite d'éclairer l'histoire longue des logiques de

personnalisation, avant de diriger la focale sur les situations dans lesquelles des changements ont effectivement lieu à la tête des États pour en comprendre les facteurs : paradoxalement, les alternances semblent possibles presque exclusivement quand s'annoncent des successions, ce qui confirme la persistance des logiques de personnalisation.

Élections, successions et alternances en Afrique

On commencera par jeter une sonde grossière dans l'océan politique continental : en se concentrant sur l'Afrique subsaharienne, on comparera tout simplement, pour les 48 États qui la composent, la liste des chefs d'État de 2000 à celle de 2008. À partir de cette comparaison, on tentera de proposer une typologie.

128 Il s'agit évidemment de procéder à une comparaison raisonnée : un changement de chef d'État par coup d'État ou assassinat, ou au terme du règlement d'un conflit militaire ou même d'une conférence nationale consécutive à des tensions politiques majeures, n'est pas, si l'on se pose la question de l'institutionnalisation du jeu démocratique, l'équivalent d'un changement de chef d'État par une élection libre et transparente. De même, le remplacement d'un chef d'État par un homme ou une femme issu du même parti – une simple succession – ne renvoie (probablement) pas aux mêmes mécanismes politiques qu'une véritable alternance partisane. Ce petit exercice permet de distinguer quatre cas principaux.

Le cas dominant (17 cas sur 48) est l'absence de changement à la tête de l'État. C'est par exemple celui du Soudan, du Gabon, du Tchad ou de l'Angola. Évidemment, le maintien du même chef d'État huit années consécutives n'est pas forcément révélateur de la nature du régime et des mécanismes de cette pérennité : de longues périodes de pouvoir (les quatorze années du président Mitterrand, par exemple) n'indiquent pas nécessairement un régime non démocratique. Et, dans bien des pays de cette catégorie, des élections ont pu se tenir, parfois avec des libertés politiques relativement garanties (dans le Burkina Faso des années 2000, par exemple), sans amener de changement.

Ce cas dominant connaît une variante (11 cas), celle de la succession sans alternance partisane : à la suite du décès, de la retraite d'un chef d'État ou, plus rarement, du respect de la limitation du nombre de mandats, son parti peut parvenir à conserver le pouvoir. C'est par exemple le cas de la Tanzanie, du Mozambique, de l'Afrique du Sud. Là aussi, le degré de démocratie effective peut varier considérablement.

Dans 11 autres cas, les pays ont effectivement connu un changement à la tête de l'État, mais celui-ci a résulté de circonstances politiques

exceptionnelles plutôt que du déroulement d'un jeu politique démocratique : des conflits armés et les accords de paix qui les ont réglés (Liberia, Côte d'Ivoire), des coups d'État (Mauritanie), voire l'assassinat du chef de l'État (Congo démocratique).

Sur la période étudiée, dans 8 cas seulement de véritables alternances partisans ont eu lieu (Sénégal, Ghana, Mali, Madagascar, etc.)¹.

Cette typologie confirme donc la variété des situations politiques en Afrique, irréductibles à une formule – et certainement pas à l'image de continent militarisé qui lui est souvent attachée. Elle donne toutefois un indice de la stabilité singulière des régimes : en additionnant les deux premières catégories, 28 des 48 pays d'Afrique subsaharienne n'ont pas connu d'alternance partisane en huit ans – il faudrait ajouter à ce chiffre déjà élevé certains pays, comme le Congo démocratique où le même parti s'est maintenu au pouvoir au travers de fortes turbulences. La situation est plus singulière encore si l'on regarde la longévité des chefs d'État : on l'a déjà noté, le président gabonais Omar Bongo est le doyen mondial des chefs d'État, avec plus de quarante ans au pouvoir. Ses cadets s'appliquent à suivre son exemple : l'Angolais Jose Eduardo dos Santos est en poste depuis 1979, le Burkinabé Blaise Compaoré depuis 1987, le Tchadien Idriss Déby depuis 1991, le Gambien Yahya Jammeh depuis 1994...

129

Mais les alternances, plutôt rares, sont tout de même possibles. Avant de se pencher sur quelques-unes d'entre elles pour examiner leurs conditions, on réfléchira d'abord au problème que pose cette rareté : celui de la personnalisation très poussée du jeu politique.

« *Le pouvoir se mange en entier* » :

la personnalisation du pouvoir dans l'Afrique contemporaine

Comment comprendre la persistante rareté des successions et des alternances en Afrique, et la longévité des chefs d'État ? Le problème est relevé depuis longtemps par les chercheurs travaillant sur l'Afrique contemporaine. L'anthropologue Johannes Fabian en trouve une formulation parfaite dans un proverbe congolais : « Le pouvoir se mange en entier », version luba du *winner takes all* de la science politique américaine, la connotation alimentaire en plus².

1. La Somalie, dont les institutions étatiques reconnues internationalement étaient au moment de la rédaction de cet article portées à bout de bras par l'Occident et l'Éthiopie et n'avaient guère de contrôle sur le territoire national, ne figure pas dans ce décompte.

2. Johannes Fabian, *Power and Performance. Ethnographic Explorations through Proverbial Wisdom and Theater in Shaba, Zaire*, Madison, The University of Wisconsin Press, 1990.

Les analystes se retrouvent tous pour décrire des États africains faiblement institutionnalisés, où les hiérarchies résistent mal aux dynamiques personnelles³, où le chef d'État fait cour, arbitrant les luttes factionnelles du bas en haut des institutions, court-circuitant les mécanismes formels de régulation. L'un des traits de ces régimes est une néo-patrimonialisation poussée⁴ : comme l'illustre le procès intenté par Transparency International à l'automne 2008 à quelques potentats d'Afrique centrale disposant à Paris d'un patrimoine immobilier dépassant de beaucoup leurs revenus officiels, la cassette du Prince et celle de l'État ne sont guère séparées. Mais, au-delà de l'appropriation privée des biens publics, comme Jean-François Bayart l'a montré, on est dans la « politique du ventre⁵ » : l'évergétisme joue un rôle central à tous les échelons du jeu politique, la richesse et la « générosité » personnelle sont de véritables vertus politiques, et le chef d'État et les hommes politiques affichent volontiers à la fois leur prospérité matérielle (y compris leur embonpoint) et leur générosité⁶. La critique de la « corruption », argument central dans les luttes politiques dans l'Afrique d'aujourd'hui, ou la célébration de l'austérité ou du corps sec ou sportif ne remettent guère en cause cette situation : ce qui compte, c'est bien de « donner »⁷.

Si le problème est bien identifié, les mécanismes en sont plus discutés. Pour Jean-Pascal Daloz et Patrick Chabal, ces traits témoignent de la résurgence de la longue durée, d'une culture politique africaine (panafricaine ?) qui viendrait enfin vaincre la couche superficielle d'occidentalisation déployée sur les sociétés africaines par la colonisation⁸. Les chefs d'État africains eux-mêmes ne se sont d'ailleurs pas privés de justifier leur

3. On renvoie ici à l'anthropologie des administrations africaines proposée par Jean-Pierre Olivier de Sardan, « État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone », *Politique africaine*, n°96, décembre 2004, p. 139-161.

4. Sur la notion de néo-patrimonialisme, voir Jean-François Médard, « L'État néo-patrimonial en Afrique noire », in Jean-François Médard (dir.), *États d'Afrique noire. Formation, mécanismes et crises*, Karthala, 1994.

5. Jean-François Bayart, *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Fayard, 1989.

6. Certes, les hommes politiques européens aiment à se présenter à l'inauguration de biens publics, tentant de démontrer ainsi leur capacité à amener des services à la communauté, mais ils ne se posent jamais en donateurs directs des biens en question, posture que les hommes politiques africains adoptent souvent, maintenant le flou sur le financement des « dons » faits au public. La presse sénégalaise, par exemple, abonde ainsi en formules sur le mode « Le président remet dix millions à la population de... », comme si l'argent était celui du président.

7. Pour un exemple de la critique de la politique du ventre par une forme de « politique des abdos », voir George Packer, « Gangsta War. Young fighters take their lead from American pop culture », *The New Yorker*, 3 novembre 2003.

8. Patrick Chabal et Jean-Pascal Daloz, *L'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique*, Economica, 1999.

manière de gouverner par la spécificité d'une culture politique africaine « authentique » au nom de laquelle « deux crocodiles ne sauraient cohabiter dans un seul marigot ». Mais les cultures politiques africaines ne se réduisent pas à ce répertoire de la domination paternaliste généreuse mais incontestable : si l'adjectif démocratique ne saurait être appliqué à l'Afrique précoloniale, il est hors de doute que le pluralisme institutionnel et la polyarchie n'y étaient pas inconnus. Pour ne prendre qu'un exemple, Jean Bazin a ainsi montré que, dans les sociétés mandingues précoloniales, les grands récits du pouvoir étaient l'objet de disputes : la famille royale de Ségou tient ainsi que le fondateur du royaume était un chef de guerre à la tête d'une troupe d'esclaves-soldats, tandis que les récits qui circulent parmi les lignages aristocratiques subordonnés font plus volontiers du héros fondateur le membre d'une confrérie guerrière d'égaux⁹... Bazin montre ailleurs que le problème kantowiczien du rapport entre le corps concret du roi et le corps glorieux du royaume, problème dont on sait qu'il est au cœur de la pensée politique de l'Occident médiéval et de la genèse européenne de l'idée d'État, n'est pas inconnu de la pensée politique mandingue¹⁰.

131

La personnalisation du pouvoir tient sans doute autant, voire plus, aux trajectoires historiques coloniales et postcoloniales des pays africains qu'à une « culture politique africaine » antérieure et initiale. À partir des années 1990, de nombreux chercheurs ont souligné, avec des accents différents, l'enracinement du mode de gouvernement postcolonial dans l'expérience coloniale¹¹ : la logique du « commandement », celle du « despotisme décentralisé », la militarisation, l'usage de la punition, l'absence de séparation des pouvoirs, le bricolage juridique, l'existence de niveaux de citoyenneté variables, mais aussi le rôle central d'un nombre restreint d'intermédiaires, le chevauchement du politique et de l'économique, le paternalisme développementaliste et la rhétorique du don qui l'accompagne, tous ces traits décisifs de la personnalisation du pouvoir en

9. Jean Bazin, « Genèse de l'État et formation d'un champ politique : le royaume de Ségou », *Revue française de science politique*, vol. 38, n°5, 1988. Ces controverses historico-politiques présentent quelques similitudes avec la discussion que propose Michel Foucault de la pensée occidentale du politique et de l'histoire dans *Il faut défendre la société. Cours au Collège de France 1975-1976*, Gallimard-Seuil, 1997.

10. Jean Bazin, « Le roi sans visage », *L'Homme*, n° 170, 2004, p. 11-24.

11. On ne citera ici que quelques classiques : Crawford Young, *The African Colonial State in Comparative Perspective*, New Haven, Yale University Press, 1995 ; Mahmood Mamdani, *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton, Princeton University Press, 1996 ; Achille Mbembe, *De la postcolonie. Essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine*, Karthala, 2000.

Afrique ont marqué les régimes coloniaux avant d'être ceux des régimes postcoloniaux¹².

Les États postcoloniaux ont prolongé cette trajectoire, suivant des modèles de développement autoritaires planifiés et alimentant le culte des héros libérateurs. Les autoritarismes postcoloniaux se sont également nourris des dynamiques internationales, et en particulier de la guerre froide : la théorie du pouvoir fort, que Huntington, pour le camp occidental, théorise en insistant sur la nécessité d'un « ordre » politique capable de contenir la « mobilisation » sociale, a justifié les complaisances des deux blocs envers bien des autocrates africains¹³. Plus qu'une essence de l'africanité, c'est donc bien une trajectoire historique qui permet de comprendre la personnalisation du pouvoir dans l'Afrique postcoloniale, trait qui caractérise d'ailleurs bien d'autres États postcoloniaux du monde arabe, d'Amérique latine ou d'Asie.

132

De la succession à l'alternance

Dans l'Afrique postcoloniale de l'indépendance jusqu'aux années 1990, on l'a vu, la succession n'allait jamais de soi – au sein des régimes de parti unique qui ont progressivement pris le pouvoir dans la quasi-totalité des pays africains au cours des années 1960 et 1970, elle ne pouvait guère s'opérer que par le coup d'État. Le chef de l'État sortant – ou sorti – était généralement éloigné du jeu, exilé ou exécuté. De façon significative, même là où les chefs d'État préparaient leur sortie et où la succession respectait un tant soit peu les règles constitutionnelles, le remplacement d'un chef d'État par un autre issu du même camp suscitait des tensions, comme au Sénégal en 1980 ou au Cameroun en 1982 : dans les deux cas, il a fallu qu'une épreuve de force plus ou moins dure établisse sans conteste le pouvoir du dauphin et confirme la retraite du sortant. Une fois l'identité du chef de l'État bien établie, le poids de l'appareil d'État dans des économies fragiles lui ont généralement permis de contrôler le jeu¹⁴. Comment comprendre alors les alternances survenues dans les années 2000 ? Comment s'articulent-elles avec la question de la personnalisation du pouvoir ?

12. On pourrait également mentionner la « corruption », trait peu étudié des administrations coloniales. Voir par exemple David Anderson, *Histories of the Hanged. The Dirty War in Kenya and the End of the Empire*, New York, W. W. Norton & Company, 2005, p. 224 sq.

13. Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.

14. Sur la consolidation progressive du pouvoir d'Abdou Diouf au Sénégal, voir Momar-Coumba Diop et Mamadou Diouf, *Le Sénégal sous Abdou Diouf. État et société*, Karthala, 1990.

On ne reprendra pas ici le colossal débat qui a opposé les observateurs des démocratisations africaines des années 1990¹⁵ – certains auteurs ont insisté sur la crise profonde de l'économie politique des États africains, sur l'usure de la capacité clientélaire des régimes en place ou sur la colère montante de segments sociaux stratégiques; d'autres encore ont souligné la force des facteurs externes, l'effet combiné de la chute du mur de Berlin, de la dévalorisation stratégique du continent, des conditionnalités politiques posées par les bailleurs de fonds ou des sociétés civiles et des mécanismes de surveillance électorale qu'ils ont encouragés; beaucoup ont souligné que la démocratisation était d'abord, pour les régimes en place, une stratégie de « décompression » temporaire ou de relégitimation internationale, certains auteurs insistant tout de même sur la « dépendance au sentier » démocratique et sur l'institutionnalisation progressive d'un nouveau « jeu »; certains, enfin, ont suggéré de regarder, au-delà du formalisme électoral et des modes de gouvernement, les dynamiques plus profondes, et souvent paradoxales, de la démocratisation des sociétés, de la colère des Jeunes Patriotes ivoiriens à l'associationnisme des pentecôtistes de l'Ouganda rural au clientélisme compétitif du Bénin ou encore à l'exigence de justice et de responsabilité politique qu'incarne le mouvement en faveur de la charia au Nord-Nigeria¹⁶. De ce riche débat, on conclura ici que l'imaginaire et les pratiques démocratiques travaillent les sociétés africaines en profondeur, et l'on dira *a minima* que c'est une combinaison chaque fois différente de facteurs qui explique la très grande variété des trajectoires des pays du continent¹⁷.

133

15. On renverra aux deux bibliographies critiques de Robert Buijtenhuis et Elly Rijnierse, *Démocratisation en Afrique au sud du Sahara (1989-1992)*, Leyde, African Studies Center, 1993; et Robert Buijtenhuis et Céline Thiriot, *Démocratisation en Afrique au sud du Sahara (1992-1995)*, Leyde, African Studies Center, Bordeaux, Centre d'étude d'Afrique noire, 1995; ainsi qu'à Patrick Quantin, « La difficile consolidation des transitions démocratiques africaines des années 1990 », in Christophe Jaffrelot (dir.), *Démocratie d'ailleurs*, Karthala, 2000, p. 479-509; et Tom Young, « Democracy in Africa ? », *Africa*, vol. 7, n° 3, 2002, p. 484-496.

16. Parmi ce courant stimulant, on citera Karel Arnaut, « Marching the Nation. An Essay on the Mobility of Belonging among Militant Youngsters in Côte d'Ivoire », *Afrika Focus*, vol. 21, n° 2, 2008, p. 89-105; Ben Jones, « The Church in the Village, the Village in the Church. Pentecostalism in Teso, Uganda », *Cahiers d'études africaines*, vol. 178, n° 2, 2005, p. 497-517; Richard Banégas, « Marchandisation du vote, citoyenneté et consolidation démocratique au Bénin », *Politique africaine*, n° 69, mars 1998, p. 75-87; Murray Last, « La charia dans le Nord-Nigeria », *Politique africaine*, n° 79, octobre 2000, p. 141-152. Une transitologue « classique » comme Marina Ottaway est pour le moins sceptique quant à ces formes d'invention, et y voit surtout de la continuité: Marina Ottaway, « From Political Opening to Democratization ? », in Marina Ottaway (dir.), *Democracy in Africa. The Hard Road Ahead*, Boulder, Lynne Rienner, 1997, p. 11-12.

17. Pour quelques exemples, on renverra aux études de cas contenues dans Jean-Pascal Daloz et Patrick Quantin (dir.), *Transitions démocratiques africaines*, Karthala, 1997.

L'on notera tout de même que l'un des facteurs décisifs, qui se retrouve dans presque toutes les alternances connues (le Bénin et Madagascar étant de notables exceptions), est précisément une succession annoncée : ainsi, au Ghana, ce n'est pas contre Jerry Rawlings, au pouvoir depuis le putsch de 1981 et « confirmé » par les élections de 1992 et 1996, que l'opposant John Kufuor s'est finalement imposé en 2000, mais contre son dauphin désigné, John Atta-Mills. De même, en Sierra Leone, l'opposant Ernest Bai Koroma, vaincu en 2002, l'a finalement emporté en 2007 non contre le président sortant, Ahmed Tejjan Kabbah, mais contre son successeur désigné, Solomon Berewa. Parce que le pouvoir est éminemment personnel, quand le chef de l'État sortant est partant, son départ suscite des tensions fortes au sein du régime et les affrontements entre prétendants fracturent le parti au pouvoir, rendant une alternance plus plausible et suscitant de nouveaux partis d'opposition. En 2007, le président Kabbah ne pouvait se représenter et sa succession a déchiré son parti, le Sierra Leone's People Party (SLPP), une de ses grandes figures, Charles Margai, créant finalement son propre parti, le People's Movement for Democratic Change (PMDC). C'est grâce au petit PMDC que le principal parti d'opposition, All People's Congress (APC), l'a finalement emporté¹⁸. L'exemple de l'alternance sénégalaise de 2000, où c'est contre le président sortant, Abdou Diouf, que s'est finalement imposé son vieux rival d'opposition, Abdoulaye Wade, confirme l'hypothèse plus qu'elle ne l'infirme : dans les années 1990, en se préparant un dauphin en la personne d'Ousmane Tanor Dieng, comme Senghor l'avait fait pour lui, Diouf a « cassé » le Parti socialiste (PS) au pouvoir, suscitant le départ de grandes figures comme Djibo Ka et Moustapha Niasse, qui ont créé leurs propres partis. Les tensions au sein du PS ont finalement contraint Diouf à se présenter alors qu'il souhaitait se retirer, mais les déchirures étaient trop profondes et le soutien de Niasse au second tour de l'élection présidentielle de 2000 a été décisif dans la victoire de Wade. De même, l'alternance ivoirienne de 2000 aura été rendue possible par la violente lutte de succession déclenchée à la mort du président Félix Houphouët-Boigny en 1993 au sein de son parti. Si le pouvoir se mange en entier, il est souvent bien difficile à léguer en entier !

Ceci indique l'une des grandes limites des démocratisations africaines : la faiblesse persistante des partis d'opposition, qui ont du mal à

18. Voir Jimmy Kandeh, « Rogue Incumbents, Donor Assistance and Sierra Leone's Second Post-conflict Elections of 2007 », *Journal of Modern African Studies*, n°46, 2008, p. 603-635.

se déployer au-delà des bassins ethno-régionaux où leurs chefs peuvent parfois jouer de leur identité ou des grandes villes où la « colère » et la politisation forte de l'électorat leur facilite la tâche. Ce n'est donc bien souvent que lorsque des barons du parti au pouvoir entrent en opposition, détournant une fraction des ressources matérielles et militantes du parti au pouvoir, que l'opposition tient enfin une chance de victoire. À rebours, tant qu'un chef d'État est décidé à rester au pouvoir, son monopole sur l'État semble souvent lui permettre de tenir le jeu politique formel et d'assurer sa réélection – à l'hiver 2007, les pressions nationales et internationales énormes n'ont pas suffi à convaincre Mwai Kibaki, le président kényan sortant, d'accepter sa vraisemblable défaite, et il est parvenu à imposer à son rival une forme de gouvernement d'unité nationale qui préserve ses intérêts; le maintien de Robert Mugabe à la tête du Zimbabwe malgré les résultats des élections de 2008 témoigne également de la résilience des puissants.

135

Cette résilience n'est pas passée inaperçue des analystes, et l'optimisme du début des années 1990 a reflué. Beaucoup d'auteurs décrivent maintenant ce que Collier et Levitsky appellent les « démocraties à adjectifs¹⁹ » : régimes hybrides, semi-démocraties, démocraties illibérales ou clientélares. Ces appellations visent toutes à souligner les limites de l'ouverture politique, la démocratie ne survivant souvent que sous des formes minimales, son institutionnalisation étant pour le moins discutable. Dans beaucoup de cas en effet, la démocratisation n'a pas entraîné de succession et les mécanismes du pouvoir restent les mêmes : un État hégémonique, disposant, dans un contexte de grande pauvreté, d'un contrôle décisif sur l'économie, reste une base formidable pour permettre aux régimes de se maintenir. Selon les pays, la recette combine diverses formes de cooptation, de coercition et parfois même de criminalisation²⁰. Le contrôle est parfois très brutal, comme lors des élections éthiopiennes de 2005 où près de deux cents personnes ont été tuées, mais l'on ne doit pas pour autant oublier l'existence de dynamiques de légitimation. L'on sait ainsi que le président Blaise Compaoré a beaucoup gagné à se placer en défenseur des Burkinabé victimes des mouvements autochtonistes en Côte d'Ivoire ou que les Makondé du nord du Mozambique sont, pour des raisons historiques, sincèrement loyaux

19. David Collier et Steven Levitsky, « Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research », *World Politics*, vol. 49, n° 3, 1997.

20. Jean-François Bayart, Stephen Ellis et Béatrice Hibou, *La Criminalisation de l'État en Afrique*, Éditions Complexe, 1997.

envers le régime en place²¹. Aussi, les régimes ont appris à jouer le jeu de la démocratisation en le faussant de mille manières – si, assez classiquement, l’exploitation des ressources matérielles de l’administration donne au parti au pouvoir un avantage considérable dans un jeu électoral officiellement ouvert, comme le montrent les exemples angolais et burkinabé, l’usage de la capacité normative de l’État s’est affiné : le pouvoir éthiopien ressort ainsi la législation sur les organisations non gouvernementales ; le régime angolais limite à la capitale la diffusion des radios d’opposition ; le président sénégalais Abdoulaye Wade manipule à outrance la Constitution, place sous tutelle administrative les municipalités tenues par l’opposition ou menace ses opposants d’enquêtes et d’audits administratifs ; les présidents ivoiriens successifs contestent la nationalité du candidat d’opposition Alassane Ouattara ; partout, la

136 judiciarisation vient rogner la liberté de la presse²².

Même si les effets du ralentissement actuel de l’économie mondiale sont encore difficiles à analyser, on repère par ailleurs ces dernières années des évolutions qui convergent à clore la phase d’affaiblissement des États africains qui avait accompagné la démocratisation : la remontée des cours des matières premières vient renflouer les caisses des États et réinscrit l’Afrique sur la carte stratégique globale²³ ; les paradigmes de l’aide basculent, des conditionnalités et de la bonne gouvernance au « renforcement des capacités », bien plus favorable aux États et donc aux régimes qui les contrôlent ; l’effet 11 Septembre assure une prime diplomatique nouvelle aux États qui collaborent avec Washington, etc. Renfloués et désendettés, certains États peuvent même revendiquer à nouveau leur place dans le grand récit du développement. Leur levier électoral n’en est que renforcé. On le voit, l’élection et l’alternance relèvent de dynamiques complexes et ne suffisent pas à elles seules à garantir la démocratie.

21. Voir respectivement Augustin Loada, « L’élection présidentielle du 13 novembre 2005 : un plébiscite par défaut », *Politique africaine*, n° 101, mars-avril 2006, p. 19-41 ; et Paolo Israel, « *Kummwanglela Guebuza*. The Mozambican General Elections of 2004 in Muidumbe and the Roots of the Loyalty of Makonde People to Frelimo », *Lusotopie*, vol. 13, n° 2, 2006, p. 103-125.

22. Pour des études de cas, on consultera par exemple les dossiers consacrés par la revue *Politique africaine* entre 2004 et 2008 au Sénégal, au Burkina Faso et à l’Angola.

23. La France n’est plus seule à rencontrer l’Afrique en sommet – le Japon s’y est remis et l’Inde, la Chine, le Brésil et l’Union européenne s’y sont mis.

Au reflux de la « troisième vague » de démocratisation des années 1990, un grand nombre de régimes semblent parvenus à contenir la démocratisation. La baisse de la participation électorale, observée par exemple dans les récentes élections au Mozambique, au Sénégal ou au Burkina Faso est l'un des symptômes de ce rétablissement : les électeurs mesurent la force du régime, s'en accommodent, voire s'en satisfont, et se dispensent du rituel électoral. Il ne faut toutefois pas oublier que la participation peut remonter très rapidement si le contexte laisse penser aux électeurs qu'un changement est possible et véritablement souhaitable – c'est ce qui s'était passé au Sénégal en 2000, et également au Kenya en 2007. Si la personnalisation du pouvoir s'enracine dans l'histoire précoloniale et coloniale du continent africain et trouve confirmation dans le contexte contemporain, la démocratisation en a modifié et complexifié les mécanismes.

137

R É S U M É

Si le multipartisme et l'élection se sont rapidement généralisés à travers l'Afrique, la succession et l'alternance sont encore rares. Ceci tient à l'histoire politique particulière du continent, marquée par des logiques de personnalisation. Paradoxalement, les alternances semblent possibles presque exclusivement quand s'annoncent des successions, ce qui confirme la persistance des logiques de personnalisation.

LE CONTENTIEUX ÉLECTORAL EN AFRIQUE

Les sociétés démocratiques se caractérisent, entre autres, par l'organisation d'élections disputées à intervalles réguliers. Le contentieux électoral a, à cet effet, pour objet de vérifier la régularité des actes et la validité des résultats des élections¹; en d'autres termes, il se définit comme l'opération qui vise à régler les litiges mettant en cause la régularité des processus électoraux. 139

Le contentieux électoral comporte lui-même plusieurs types de contentieux : le contentieux électoral proprement dit et le contentieux répressif qui tend à la sanction des actes de fraudes commis à l'occasion des élections et à la condamnation de leurs auteurs². Mais au-delà de la perception que le juriste peut donner de la notion de contentieux, c'est-à-dire du règlement par des organes juridictionnels d'un différend, il convient de préciser qu'en matière électorale l'expression « règlement des contentieux » peut être saisie de façon extensive; au point d'avoir recours à la notion de régulation électorale.

Quelle que soit l'analyse que l'on peut faire à propos de l'idée de la représentation politique en rapport avec la démocratie, le contentieux apparaît comme la technique qui assure, autant que possible, l'équité et la régularité de la représentation dans la démocratie électorale. Or il n'y a pas d'élection sans contentieux; à moins que l'on ne choisisse d'organiser ce qu'on appelle, dans le jargon des africanistes, les « élections sans risques ». En effet, l'élection pluraliste est aujourd'hui indispensable

1. Jean-Claude Masclat, *Droit électoral*, PUF, coll. « Droit politique et théorique », 1989, p. 309.

2. Jean-Claude Masclat, *Le Droit des élections politiques*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1992, p. 97 sq.

pour mesurer la légitimité des gouvernants; et le contentieux est incontournable pour assurer la crédibilité de la consultation électorale. L'existence du contentieux et sa fiabilité sont un signe de la légitimité des procédures de désignation des gouvernants. En d'autres termes, l'utilisation du contentieux électoral par les acteurs politiques et l'adhésion de ceux-ci à l'idée même de ce mécanisme démontrent leur maturité ainsi que celle de la population en général, et révèlent le niveau de développement politique de la société. Il vaut mieux organiser le contentieux que d'avoir recours aux violences postélectorales; de plus, il y a lieu de s'inquiéter lorsqu'il n'y a pas de contentieux réglé selon les voies du droit. En octobre 2000, le juge électoral en Côte d'Ivoire déclarait dans son arrêt relatif à la proclamation définitive des résultats de l'élection présidentielle: « Aucune réclamation concernant la régularité du scrutin ou de son dépouillement n'a été présentée à la Chambre constitutionnelle dans les délais requis; par ailleurs, que l'examen des documents électoraux ne révèle aucune irrégularité de nature à entacher la sincérité du scrutin. » On sait ce qui est advenu par la suite dans ce pays avec les tentatives répétées de coups d'État militaires et, deux années plus tard, la rébellion armée.

Sur un plan général, on remarque que le continent africain est pluriel et que les formes de la compétition politique ne sont pas linéaires. Il reste qu'il est aujourd'hui possible de dire que l'Afrique s'exerce depuis quelques années, et sans doute péniblement, à la pratique du contentieux électoral. L'intérêt accordé à cette opération varie en fonction des phases du processus électoral, les acteurs de la régulation des élections sont en général pluriels, et ce qui est appelé contentieux électoral comporte plusieurs figures.

DE LA DÉMOCRATIE « À L'AFRICAIN » À L'AMORCE D'UNE DÉMOCRATIE ÉLECTORALE EN AFRIQUE

La démocratisation des systèmes politiques en Afrique reste relativement lente; l'élection, qui constitue aujourd'hui l'instrument de la compétition pour le pouvoir, permet en même temps de mesurer l'évolution de la société démocratique. Dans ce contexte, le contentieux électoral connaît une gestation difficile et son implantation est variable selon les pays.

*De la difficile gestation
du contentieux électoral en Afrique*

En faisant une appréciation rétrospective du contentieux électoral en Afrique, on est saisi par une impression de vide et un fort sentiment de déception. Le vide, parce que le numéro de cette revue consacré, il y a un quart de siècle, au thème des « Pouvoirs africains »³ ne faisait guère allusion à cette notion, ce qui est symptomatique du type d'élection – élections sans choix et donc sans risques – qui était alors pratiqué sur le continent. La déception, parce que le contentieux électoral a souvent, pour ne pas dire toujours, fait problème sous le régime du parti unique en Afrique pour les élections municipales, les scrutins législatifs et, pire encore, pour ce qui est de l'élection présidentielle à propos de laquelle le doyen Francis Wodié faisait remarquer que tout contentieux est considéré comme préalablement et définitivement tari ou vidé ; à raison du filtrage et du contrôle opérés avec les partis dominants, on présente même le contentieux comme étant pratiquement sans issue⁴.

141

La démocratie pluraliste constitue aujourd'hui, partout ailleurs comme en Afrique, une expression à la mode ; pour ce faire, l'élection est présentée comme étant le mode normal de manifestation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Un juge constitutionnel marocain fait remarquer à juste titre que le droit électoral duquel émerge le contentieux électoral connaît à l'heure actuelle une extension aussi large que la démocratie puisqu'il se trouve inscrit aussi bien dans les actes juridiques des pays développés que dans celui des États nouveaux⁵. En effet, dès que la concurrence politique est réapparue, ne serait-ce que dans le cadre du parti unique, à l'occasion des consultations électorales dans certains pays africains qui ont adopté des systèmes politiques semi-fermés, la fraude électorale et les autres formes d'irrégularités sont devenues des préoccupations pour les acteurs politiques et les observateurs de la vie politique en Afrique⁶. L'idée même d'un contentieux électoral en Afrique est rendue de ce fait irrésistible, du moins si l'on accepte le principe d'élections transparentes.

3. *Pouvoirs*, n° 25, PUF, 1983.

4. Francis Wodié, *Institutions politiques et Droit constitutionnel en Côte d'Ivoire*, Abidjan, Presses universitaires de Côte d'Ivoire, 1996. p. 116 sq.

5. Abdelatif Menouni, « Constitution et contentieux électoral », in Académie internationale de droit constitutionnel, *Recueil des cours*, vol. 10, « Constitution et élection », 2002, p. 298.

6. Jean du Bois de Gaudusson, « Les élections à l'épreuve de l'Afrique », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 13, « Études et doctrine. La sincérité du scrutin », Dalloz, 2002, p. 100 sq.

Nombre de failles demeurent quant à la fiabilité du contentieux électoral en Afrique, du moins dans la plupart des États du continent. Alors que, dans les démocraties pluralistes en Occident, l'action du juge constitutionnel et du juge pénal a largement contribué à moraliser les consultations électorales, en Afrique, le contentieux électoral en est encore au stade des balbutiements. On a même quelquefois le sentiment d'assister au déroulement de procédures que l'on peut qualifier tout simplement d'« exotiques », comme par exemple le fait pour le juge électoral au Nigeria de ne s'être prononcé que plus d'une année et demie après l'élection présidentielle d'avril 2007 sur la régularité de ce scrutin. Dans ces conditions et raisonnablement, Umaru Musa Yar'Adua, donné comme élu et exerçant depuis un temps déjà très long les fonctions de chef de l'État, ne peut plus voir son élection invalidée.

142 La faible implantation du contentieux électoral s'explique de diverses façons. Il y a, avant tout, une raison institutionnelle qui tient au fait qu'en Afrique les pouvoirs publics, c'est-à-dire le personnel politique et l'administration publique, sont parties prenantes dans la fraude électorale; il y a, par ailleurs, les défaillances dues à l'insuffisance ou l'inadéquation des moyens matériels. Tout ceci concourt à retarder ou à empêcher la mise en place des conditions du renouvellement régulier des élites au pouvoir. Dans ce cas, il est évident que les manœuvres électorales prennent une ampleur significative, l'égalité entre les candidats reste théorique. On aurait dû s'attendre, comme le souligne Jean-Claude Masclat, que le contentieux se trouve au premier plan de l'actualité⁷, en d'autres termes, que ces manœuvres soient plus sévèrement sanctionnées; mais il n'en est pas ainsi. Il y a environ un quart de siècle, on faisait remarquer que, dans certaines législations électorales en Afrique, telles que celles de la Tunisie, la fraude n'était pas sanctionnée dans le code électoral⁸; ce qui était probablement dû au fait que la Constitution tunisienne ne fait aucune mention du contentieux électoral. Pour en rester à cet exemple, on indique aujourd'hui qu'« un contentieux électoral est [tout de même] organisé même si la Constitution ne fait aucune mention de cette possibilité... Il n'en demeure pas moins que la

7. Jean-Claude Masclat, « Rapport introductif à la séance sur "L'organisation générale des contentieux en matière électoral" », in Organisation internationale de la francophonie, *Aspects du contentieux électoral en Afrique. Actes du séminaire de Cotonou*, 11-12 novembre 1998, p. 33 sq.

8. Neji Baccouche, « Contentieux électoral et suffrage universel », in Abdelfattah Amor, Philippe Ardant et Henry Roussillon (dir.), *Le Suffrage universel*, PUSS, 2007 p. 215; et « Le problème des délits électoraux en Tunisie », *Revue tunisienne de droit*, 1982.

Constitution par les principes qu'elle pose : de représentation politique, d'universalité du suffrage, d'égalité des candidats, de sincérité du vote, oriente le cours du contentieux électoral, le soumet à un certain nombre de contraintes et le légitime tout en lui donnant une signification démocratique⁹». En d'autres termes, la mise en place d'une réglementation du contentieux électoral est un signe, au moins formel, de la régulation d'élections disputées.

On sait à l'évidence que les élections en Afrique sont, en elles-mêmes, sources de difficultés de toutes sortes et surtout de conflits constatables par les irrégularités nombreuses, les violences postélectorales (récemment encore, en novembre 2008, des élections locales à Jos au Nigeria ont provoqué près de quatre cents morts à la suite d'affrontements entre musulmans et chrétiens). Les règles relatives au contentieux sont en principe destinées à prévenir ou à régler de telles situations. On peut à ce jour encore émettre quelque doute quant à la croyance des populations et même d'une partie de la classe politique en Afrique en la vertu des procédures contentieuses en matière électorale. L'élection n'est plus un facteur de cohésion sociale ; bien plus, elle est source de conflits : non seulement la sécurité des juges est menacée (en 1993 au cours des élections générales, le vice-président du Conseil constitutionnel sénégalais a été assassiné), mais la stabilité du pays est compromise par l'élection.

143

Au-delà de cette perception plutôt pessimiste, il est clair que cette ère de la transition ou (selon les interprétations) de la posttransition comporte des signes de l'émergence d'une démocratie électorale sur le continent : existence d'une pluralité de partis politiques, élections plus ou moins concurrentielles et transparentes, mise en œuvre d'un contentieux électoral. Ce tableau n'est évidemment pas identique dans tous les États.

L'importance variable du contentieux selon les pays africains

Selon les pays, le contentieux électoral ne bénéficie pas de la même considération ; dans certains États comme le Bénin, la République sud-africaine et le Ghana, les règles de la compétition électorale s'enracinent progressivement ; les contestations se résolvent devant le juge des élections et dans une atmosphère qui est, tout compte fait, celle d'élections démocratiques. Le fait est que certains pays africains sont au contraire restés dans un état d'instabilité chronique et de crise permanente. Dans un autre registre se trouvent les pays qui restent en marge

9. Abdelatif Menouni, *op. cit.*, p. 303.

des procédés démocratiques de conquête du pouvoir, soit parce qu'on a (encore) recours au coup d'État militaire ou à la rébellion armée (Côte d'Ivoire, Mauritanie, République démocratique du Congo), soit parce que le contentieux est tout simplement dévoyé en raison du détournement pur et simple du suffrage au profit d'un candidat – en général le sortant. Dans ce cas, ce qui fait office de contentieux électoral n'est en réalité qu'un mécanisme qui a montré son incapacité à fonctionner ou alors qui vise à entériner les irrégularités électorales; les exemples de contestations électorales de ces dernières années, au Cameroun (2004), en Côte d'Ivoire (1995, 2000), au Togo (2005), au Kenya et au Nigeria (2007), au Zimbabwe (2002 et 2008) l'attestent. Comment peut-on voir se dérouler un contentieux électoral viable et fiable dans un contexte d'instabilité permanente ?

144 Entre ces deux situations extrêmes, les États s'efforcent d'organiser un contentieux électoral bien souvent contesté par les candidats ou les partis qui perdent les élections. La démocratisation des systèmes politiques africains avait été perçue comme devant être mise en route et consolidée par les constitutions et par les élections; les dynamiques sociales et le pluralisme devant servir de ferment à la construction de la démocratie. Les textes constitutionnels étant (à nouveau) soumis à une instrumentalisation à travers des révisions que l'on peut dire fréquentes et qui risquent de compromettre l'alternance au pouvoir, c'est peut-être par l'élection, dont la crédibilité est jugée à l'épreuve du contentieux, que va être recherché le fondement de la démocratie en Afrique.

Cette variabilité de l'évolution du contentieux est également vécue dans le processus même de ce contentieux.

UN CONTENTIEUX À AMPLITUDE VARIABLE

Le contentieux électoral dans les États africains se développe à des degrés variables, non seulement selon le type d'élection mais aussi en fonction de l'opération électorale en jeu. Au-delà des variations, une question demeure récurrente, la gestion des irrégularités électorales.

Une mobilisation différenciée en fonction du type de scrutin

Selon le type d'élection, la mobilisation des acteurs politiques et de l'opinion pour le contentieux électoral n'a pas la même ampleur. Bien évidemment, ailleurs comme en Afrique, le contentieux de l'élection présidentielle est celui qui captive le plus la classe politique et la nation

entière. Il y a une dizaine d'années, on notait que le contentieux, relatif à l'élection présidentielle, demeurait en général très évasif dans les pays africains francophones, mais aussi dans les autres pays (anglophones, arabes et lusophones). Or, dans nos régimes politiques à orientation présidentieliste, c'est précisément de cette élection, quoi qu'on en dise la plus importante et déterminante pour les autres institutions, que partent la plupart des crises politiques. Et le contentieux qui s'y rapporte est bien souvent problématique, la contestation de la décision rendue par le juge étant à la mesure du niveau de conflictualité.

Sous d'autres aspects, on peut noter que le contentieux des élections législatives mérite plus de considération. Le Parlement n'est plus juge de la sincérité de sa propre élection; ce qui peut conférer un semblant d'objectivité au contrôle de la régularité de l'élection des parlementaires; les décisions prises à l'occasion de ce contentieux paraissent en effet moins marquées par l'impartialité, du moins si on en juge par le fait qu'on assiste quelquefois à l'invalidation de l'élection d'un candidat du parti au pouvoir. Par ailleurs, le contentieux des élections législatives est, à l'évidence, le plus important quantitativement; il est donc plus aisé de dégager la politique jurisprudentielle des organes en charge de la régulation des élections.

145

Dans les pays où la décentralisation est en expérimentation depuis peu – ou même depuis bien longtemps –, les élections locales constituent également des occasions pour les partis politiques de reporter les enjeux nationaux sur le terrain local; celui-ci est le plus souvent le reflet des luttes politiques nationales. De plus, le contentieux électoral dans ce domaine est abondant et riche s'agissant de certains pays.

Un développement à la mesure de l'importance accordée aux opérations électorales

Les opérations électorales constituent – on le sait – un ensemble d'actes se rapportant à une élection; à l'occasion de chacune de ces différentes phases, un contentieux peut s'ouvrir. On constate cependant que certaines opérations, telles que celles des actes préparatoires du scrutin et celles du découpage des circonscriptions électorales dans lesquelles le contentieux est fort développé en France, sont en général très peu pratiquées dans les pays africains. Les actes juridiques préparatoires semblent pratiquement s'inscrire dans le registre des actes de gouvernement, tant les recours sont peu opératoires. S'agissant du découpage électoral, quoique extrêmement sensible dans les élections en Afrique comme ailleurs, il est l'objet d'un contentieux pratiquement

inexistant; en général, les leaders politiques de l'opposition se plaignent, à l'occasion des élections législatives, des découpages électoraux fantaisistes, sans que cela ne donne lieu à un contentieux proprement dit. En réalité, le découpage fait problème lorsqu'il est effectué de façon unilatérale par les hommes au pouvoir qui peuvent, ne serait-ce que par un simple décret, modifier la représentation nationale à leur avantage. Toutefois, dans certains pays africains, des procédés concertés de découpage électoral sont expérimentés aux fins de mettre un terme à l'emprise des partis au pouvoir sur tout le paysage politique.

146 Une opération électorale est d'abord et surtout le face-à-face entre les électeurs et des personnes qui se portent candidates à l'exercice d'une fonction politique. La sélection de ces deux catégories d'acteurs fait l'objet d'un contentieux préélectoral abondant. Il s'agit, d'une part, d'inscrire sur la liste électorale les personnes qui ont le statut de citoyen et qui sont disposées à exercer les droits politiques qui s'y attachent (les électeurs) et, d'autre part, d'enregistrer la candidature de celles qui peuvent prétendre à l'exercice d'une fonction politique. Le contentieux de l'éligibilité est visiblement celui pour lequel le juge des élections est le plus souvent saisi dans la phase de préparation du scrutin proprement dit. Dans certains pays africains, les conditions d'éligibilité à l'élection présidentielle (mais aussi aux législatives) comprennent, entre autres, des prescriptions relatives notamment à la nationalité des ascendants du candidat, à la résidence continue sur le territoire national, à la moralité du candidat et à son investiture par un parti politique; dans le traitement de ces questions, qui sont parfois sources de graves conflits et qui traduisent les difficultés de construction des nations, la position du juge électoral est extrêmement délicate: comment appliquer le code électoral sans se faire par la même occasion le porte-voix d'une prétendue injustice électorale?

Un autre problème lié à l'enregistrement des candidatures mais visiblement en rapport avec la campagne et qui fait l'objet d'un contentieux électoral abondant est le choix des couleurs, des emblèmes ou des symboles ainsi que des couleurs des partis politiques. Vu des pays occidentaux, ce contentieux peut paraître archaïque, dérisoire et peu intéressant; mais l'analphabétisme des électeurs et la nécessité d'éviter toute confusion dans l'esprit des citoyens donnent à ce point une dimension importante.

La campagne électorale constitue l'un des points sensibles des opérations électorales. Elle fait évidemment partout en Afrique l'objet de fréquentes contestations, le plus souvent en raison de la rupture d'égalité

entre les candidats ou les partis. Et les principes du suffrage, notamment ceux relatifs à l'égalité entre les candidats et, dans une mesure moindre, la liberté de campagne, sont souvent au centre des contestations, la neutralité de l'administration étant généralement en cause. C'est surtout l'utilisation des moyens de l'État par le personnel politique au pouvoir qui est décriée par les candidats de l'opposition; sur ce point, la question récurrente est celle de l'accès aux organes officiels de presse. Les codes électoraux prévoient en règle générale une réglementation de la propagande électorale, en rapport avec le fonctionnement des structures de régulation de la presse; mais on voit bien qu'en pratique la tentation est toujours forte de faire une place avantageuse aux partis politiques au pouvoir.

Les opérations du vote, du dépouillement des votes et de proclamation des résultats donnent fréquemment lieu à de vives contestations en Afrique. Ce sont là les opérations ultimes et, l'on pourrait dire, décisives du processus électoral, celles à l'occasion desquelles se cristallisent toutes les récriminations réelles ou fantaisistes des acteurs de la compétition politique; c'est très régulièrement que les partis politiques, y compris ceux qui ont remporté l'élection, se plaignent d'irrégularités. Le moment du dépouillement des résultats est, du moins dans certains pays africains, une occasion pour les candidats ou leurs représentants de présenter des observations et réclamations éventuelles au moment où ils signent le procès-verbal des résultats. Ce document constitue de ce fait une pièce importante du contentieux dans sa phase juridictionnelle puisqu'il est versé au dossier pour être transmis aux juridictions compétentes. Il s'agit là d'une importante évolution, si l'on en juge par les pratiques en vigueur dans le passé qui consistaient à attribuer au ministère à titre exclusif le pouvoir de traiter de ces opérations. Les risques de fraudes et autres formes d'irrégularités peuvent être réduits du fait de la présence des représentants des candidats pendant le décompte des voix. Au Bénin, ces risques sont davantage minimisés parce que l'article 97 du code électoral a mis en place une procédure très minutieuse et même tatillonne qui permet non seulement aux candidats mais aussi à tous les électeurs, en fait au public, d'avoir accès de façon visible à tous les bulletins de vote et de participer ainsi directement au décompte; les irrégularités éventuelles peuvent être ainsi constatées par tous. Le procédé paraît folklorique, mais il a l'avantage d'instaurer un contrôle ouvert à tous et permet ainsi de prévenir certains conflits.

Le traitement des irrégularités électorales

148 Dans les pays de longue tradition démocratique comme dans les pays africains, les contestations électorales, lorsqu'elles empruntent la voie juridictionnelle, doivent présenter un motif sérieux d'annulation. Mais on doit tout de même noter qu'en règle générale le juge dans les pays africains n'est pas très exigeant dans la vérification des allégations à l'encontre de ceux qui sont présentés comme élus. Du moins, la presque totalité des juridictions adopte une attitude prudente et réservée à l'égard des éléments de preuve fournis par les parties au procès électoral. Qui plus est, la jurisprudence constitutionnelle est devenue (nous semble-t-il en raison des efforts de transparence du processus électoral) de plus en plus exigeante vis-à-vis des requérants, qu'il s'agisse de faire la preuve de leur qualité ou de justifier leurs allégations. Le sachant, certains requérants sollicitent avec plus ou moins de succès le concours d'auxiliaires de justice (notamment les huissiers) et autres experts pour donner du relief à leur action devant la Cour. Ainsi, dans tous les pays, et de plus en plus, les candidats ont quelquefois recours non seulement aux informations publiées par les journaux, mais aussi à des huissiers de justice pour trouver des motifs de demande d'annulation des élections. Peut-on interpréter cela comme une adhésion des acteurs politiques au phénomène de juridiciarisation de la vie politique? Certaines réponses données par le juge à la suite des réclamations démontrent bien la difficulté de la tâche en la matière: par exemple, lorsque devant les allégations de corruption des électeurs par l'un des candidats, le juge (gabonais) estime que «le requérant ne donne pas les noms et le nombre des électeurs qui ont reçu des sommes d'argent du candidat proclamé élu; que le défaut de ces indications ne permet pas à la Cour d'apprécier le bien-fondé du grief et surtout l'incidence de la corruption sur les résultats dont l'annulation est demandée; que ce moyen n'est pas fondé».

Le contentieux peut-il bouleverser les résultats d'une élection contestée? Les irrégularités doivent être jugées comme étant d'une ampleur telle qu'elles puissent bouleverser les résultats; en clair, elles doivent avoir – selon le langage universel applicable en la matière – une influence déterminante. Et lorsque la requête est bien soutenue par des moyens conséquents, le juge électoral applique une jurisprudence constante en la matière, en vérifiant si les voix contestées ne modifient pas le résultat d'ensemble. Dans le traitement des contestations, il arrive même que le juge, afin de réduire la gravité des allégations, fasse le reproche aux requérants pour leurs propres attitudes blâmables pendant le déroulement du

scrutin. Sur la portée même du recours et s'agissant de l'élection présidentielle, il n'y a jamais eu d'annulation; ceci n'est pas une spécificité africaine. Le juge électoral peut être quelquefois amené à regretter simplement les violations des règles du jeu électoral, comme cela a été le cas pour l'intervention d'un directoire de campagne composé des membres du gouvernement à l'occasion d'une élection présidentielle au Sénégal (1999). Pour ce qui est des élections législatives, il existe des cas d'annulation par le juge des résultats d'un scrutin; dans certaines situations, le juge est allé jusqu'à invalider l'élection de candidats du parti au pouvoir, par exemple au Cameroun en 2002¹⁰ et au Gabon en 1996¹¹; dans ces cas extrêmement rares et, en réalité, sans incidence sur l'équilibre politique national, c'est aussi une façon pour le juge de montrer les signes de son indépendance et de son impartialité. En somme, le juge électoral, comme partout ailleurs, n'a pas pour souci de sanctionner les irrégularités en termes d'invalidation partielle ou totale des élections.

149

En ce qui concerne le contentieux répressif, celui qui se développe parallèlement au contentieux de l'élection et qui vise à sanctionner pénalement les auteurs des fraudes électorales¹², il n'est pas possible de dire qu'en dehors de quelques faits divers dont la presse se fait l'écho, et qui viennent alimenter l'ambiance des élections, la répression pénale des fraudes électorales soit sérieusement organisée, alors même que la plupart des législations électorales renvoie à ce type de sanctions.

UN CONTENTIEUX IMPLIQUANT UNE PLURALITÉ D'ACTEURS

Sous les régimes de parti unique en Afrique, c'est une structure unique, l'administration territoriale, qui était en charge de l'organisation des élections; le contentieux électoral reflétait l'emprise du parti sur le système électoral, remettant en cause l'idée même d'un contentieux viable. Aujourd'hui, il existe diverses structures qui participent à la régulation électoral, et même au contentieux. Cette pluralité d'acteurs est significative de la recherche d'une certaine performance dans la régulation de

10. Claude Momo, « De la justice électoral au Cameroun », *Janus. Revue Camerounaise de Droit et de Science Politique*, juin 2005.

11. Cour constitutionnelle, décision 030/97/CC du 18 mars 1997 (élection à l'Assemblée nationale, Boumi-Louetsi, 3^e siège).

12. Jean-Claude Masclat, *Droit électoral, op. cit.*, p. 379 sq.; et « Rapport introductif à la séance sur "L'organisation générale des contentieux en matière électoral" », *op. cit.*

la compétition électorale, mais elle est en même temps porteuse d'un risque de conflit entre les organes de cette régulation.

La pluralité comme indice de la recherche d'une efficacité

L'efficacité du contentieux électoral en Afrique semble dépendre de la multiplication des structures devant intervenir dans la régulation du contentieux. Notons d'emblée qu'à l'image de ce qui a lieu en France la plupart des pays francophones organisent une répartition du règlement juridictionnel du contentieux électoral en distinguant entre le contentieux des élections politiques (élections présidentielle et législatives), attribué au juge constitutionnel, et celui des élections locales, relevant du juge administratif. Au-delà de cette distinction qui concerne le scrutin proprement dit et accessoirement la campagne électorale, le contentieux des actes préparatoires relève de la juridiction civile ou administrative. Dans les deux types d'élection, le contentieux répressif est du ressort du juge pénal.

Cela étant, le manque de confiance dans l'administration étatique a conduit, presque partout, non seulement à multiplier les organes nationaux compétents, mais encore à faire intervenir les organismes intergouvernementaux. Le contentieux électoral peut, à première vue, s'entendre comme ne faisant intervenir que les organes juridictionnels au sens strict, c'est-à-dire les tribunaux et les cours. Tel n'est pas le cas en Afrique, du moins pour ce qui est de la plupart des pays francophones. À côté des juridictions constitutionnelles qui sont également juges électoraux dans les scrutins présidentiels et législatifs, sont créés des organes non juridictionnels qui concourent à régler les conflits électoraux, mieux, à assurer, avec les juridictions, la régulation du jeu électoral; ces organes ont en général pour dénomination « observatoire national des élections » (Cameroun, Sénégal), ou alors, et pour la plupart des États, « commissions nationales autonomes électorales » ou « commissions nationales indépendantes électorales ».

Les compétences de ces commissions, très variables d'un pays à l'autre, consistent dans le règlement amiable préalable, le cas échéant, dans un recours juridictionnel devant la juridiction constitutionnelle (Togo), dans la supervision des scrutins ou l'organisation de ces scrutins. Quoi qu'il en soit, la compétence peut être très étendue, comprenant non seulement l'organisation des élections mais aussi le règlement des contentieux électoraux. Par ailleurs, les commissions apparaissent partout comme des lieux de lutte pour le pouvoir politique: alors même qu'elles sont destinées à apaiser les conflits électoraux, elles sont l'objet de convoitise des forces politiques.

Des entraves de fait sont dressées dans le fonctionnement des commissions électorales dans les pays africains, y compris francophones. Ainsi en Côte d'Ivoire, en 2000, la commission électorale, dissoute par le général Robert Gueï, a été empêchée d'agir de façon indépendante et honnête au règlement du contentieux électoral à l'occasion de l'élection présidentielle; finalement, c'est la rue qui a dénoué le contentieux. Au Niger, en 1996, la commission électorale, jugée trop indépendante, a été mise à l'écart par le général Ibrahima Baré Maïnassara, qui a créé en lieu et place une commission aux ordres qui n'a évidemment eu aucune peine à déclarer élu le général candidat.

La pluralité ne vaut pas qu'entre organes internes. Aujourd'hui, l'élection est devenue, dans les pays en transition démocratique ou tout simplement en crise, une affaire internationale, ne serait-ce qu'à travers les opérations de supervision et d'observation des processus électoraux; elle n'est plus la seule affaire de l'État. Les actions qui sont menées dans ce cadre par les acteurs internationaux visent à améliorer l'organisation des scrutins, soit par l'allocation de ressources nécessaires à la bonne organisation pratique de l'élection ou à l'indication des principes directeurs du suffrage, soit par la dénonciation des irrégularités, soit enfin par leur implication dans le règlement des contentieux. Dans le cas de la Côte d'Ivoire, plusieurs organisations intergouvernementales dont le pays est membre ont un regard sur le processus électoral et entendent prendre part activement au contentieux (l'Organisation des Nations unies, l'Union africaine, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'ouest, l'Organisation internationale de la francophonie); à celles-ci s'ajoutent, aujourd'hui, le Facilitateur de l'Accord dit de Ouagadougou (le président Blaise Compaoré du Burkina Faso), ainsi que l'Union européenne et, bien entendu, l'ancienne puissance coloniale qui continue d'avoir une influence discrète mais réelle. S'agissant des Nations unies, elles ont confié une nouvelle mission en Côte d'Ivoire à leur Secrétaire général dans le cadre du règlement de la crise et en vue de donner une crédibilité à l'élection; celle-ci vise, entre autres, à « vérifier, au nom de la communauté internationale, que toutes les étapes du processus électoral, y compris celles ayant trait à l'établissement des listes électorales et à la délivrance des cartes d'électeurs, présentent toutes les garanties nécessaires pour la tenue d'élections présidentielle et législatives ouvertes à tous, libres, justes et transparentes¹³ ». Une résolution du Conseil de sécurité est encore plus précise et plus interventionniste

151

13. Résolution 1603 du Conseil de sécurité, 3 juin 2005.

puisqu'elle confie au représentant du Secrétaire général la mission de « certifier que tous les stades du processus électoral fourniront toutes les garanties nécessaires pour la tenue d'élections présidentielle et législatives ouvertes, libres, justes et transparentes, conformément aux normes internationales ¹⁴ ». Ainsi qu'on peut l'observer, on est passé progressivement de l'assistance électorale à une action dite de certification du processus électoral qui, manifestement, attribue l'entière responsabilité du contentieux aux organes de la communauté internationale. La certification, qui n'est d'ailleurs pas définie avec précision, est perçue comme une opération qui est au-dessus des opérateurs du contentieux; en d'autres termes, elle assure le règlement du contentieux des contentieux.

Une pluralité préjudiciable à l'efficacité

152 *du contentieux électoral*

Les interférences possibles et même inévitables entre organes en charge du contentieux expliquent en partie l'inefficacité observée. En prenant l'exemple du schéma français du contentieux électoral reconnu aux seules juridictions strictement entendues, on note avec Jean-Claude Masclet que « la diversité des juridictions n'affecte pas l'unité du droit, en ce sens que les solutions apportées s'inspirent généralement des mêmes principes. Mais cela ne se vérifie pas toujours. Et l'on ne peut éviter que subsistent des divergences de jurisprudence, ou, plus grave encore, des dénis de justice ¹⁵ ». De manière générale, dans les pays africains, il y a, en matière électorale, et très souvent, des conflits entre l'administration étatique jusqu'alors en charge des élections et les organismes sur lesquels l'État (l'administration centrale) a peu d'emprise. Par ailleurs, lorsque des compétences d'origines diverses tendent à s'exercer sur une matière, il est très fréquent que l'on assiste à des interférences qui se manifestent soit en conflits positifs, soit en conflits négatifs. Et il est évident que plus les « juridictions » sont multiples, plus les interférences sont nombreuses et même quelquefois dangereuses. Il y a quelques années déjà, ont été signalés les problèmes de chevauchement de compétences dans la gestion des élections dans les États francophones, entre les hautes juridictions et les commissions chargées des élections. Et l'on peut constater avec Jean du Bois de Gaudusson que « le contentieux des élections se caractérise dans la plupart des États africains par une complexité décourageante pour les populations provoquée par le partage des compétences

14. Résolution 1765 du Conseil de sécurité, 16 juillet 2007.

15. Jean-Claude Masclet, *Droit électoral*, *op. cit.*, p. 313.

entre plusieurs juges et ordres de juridictions ainsi que les conflits qui ne manquent pas de surgir dans l'application de lois électorales rédigées en des termes propices aux divergences d'interprétations¹⁶... ». Il est probable qu'avec l'expérience des élections organisées à temps réguliers dans certains pays du continent les choses soient en train de se construire durablement.

Par ailleurs, là où l'ordre juridique interne d'un État rencontre des éléments du système international, il y a nécessairement des risques d'interférences. Ces risques sont accrus lorsque l'on passe de l'observation internationale des élections à l'exigence de certification de l'élection. L'exemple de la Côte d'Ivoire montre que, dans le cadre précis des élections, ces risques sont perceptibles à plusieurs niveaux. Le concept de certification des élections aujourd'hui en vigueur dans ce pays ajoute une nouvelle exigence institutionnelle et fonctionnelle au processus électoral. Le contrôle de la régularité des élections reconnu au Conseil constitutionnel n'est plus l'ultime opération en la matière. En clair, avec la certification, le juge électoral ivoirien n'a plus « le pouvoir du dernier mot », ce qui peut contribuer à affaiblir son autorité. Tout compte fait, cette situation n'est pas catastrophique puisque le contentieux électoral est réglé par des voies juridiques mais également par des procédés politiques.

153

ENTRE RÈGLEMENT JURIDICTIONNEL ET RÈGLEMENT POLITIQUE

Les conflits électoraux sont avant tout des conflits politiques que le droit tente de saisir. Le recours au contentieux électoral est visiblement la manifestation d'une adhésion aux procédures juridiques de règlement des conflits électoraux ; la lutte pour le pouvoir politique est ainsi entreprise de façon prioritaire par le moyen du droit, même si par ailleurs la violence n'est pas entièrement exclue.

Lorsque le désaccord entre les acteurs politiques relatif au contenu du droit électoral est profond ou que les contestations sur la gestion du contentieux ne peuvent plus être maîtrisées par les procédures juridictionnelles, la lutte pour le pouvoir en Afrique emprunte soit les voies de la violence des armes – antithèse des procédures démocratiques actuelles de la compétition politique –, soit celles des solutions politiques. Dans le cadre de ces dernières, et lorsque le principe de majorité est insusceptible d'être appliqué, on recourt au partage

16. Jean du Bois de Gaudusson, *op. cit.*, p. 103.

– quelquefois déséquilibré – du pouvoir, comme au Kenya et au Zimbabwe.

154 En dehors de ces solutions qui n'intéressent pas le contentieux électoral, les expériences (récentes ou encore en cours) de la République démocratique du Congo et de la Côte d'Ivoire, de la République Centrafricaine (accord de Libreville du 22 janvier 2005), du Togo (accord politique inter-togolais du 20 août 2006) montrent que le règlement des désaccords électoraux procède de solutions politiques négociées. En Côte d'Ivoire, les divers arrangements politiques (accords politiques et résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies) ont, sur plusieurs points relatifs au processus électoral, posé de nouveaux critères et formulé des procédures nouvelles : détermination du collège électoral, conditions d'éligibilité à la présidence de la République et présentation des candidatures, composition et pouvoirs de la commission électorale indépendante, organisation de la propagande électorale, règlement du contentieux électoral. Il faut même préciser que la Table ronde de Linas Marcoussis, en janvier 2003, et l'accord de Pretoria du 6 avril 2005 ont réussi à imposer de nouvelles conditions d'éligibilité à la présidence de la République et à les rendre immédiatement applicables aux prochaines élections, alors même que celles en vigueur en application de l'article 35 de la Constitution d'août 2000 n'ont pas été formellement révisées.

Plusieurs autres expériences d'accords politiques ailleurs en Afrique ont permis de surmonter les obstacles liés à la présentation de certaines candidatures aux élections présidentielle et législatives auxquelles n'auraient pu prendre part certaines personnalités si l'on s'en était tenu au code électoral précédemment en vigueur.

Beaucoup moins contraignants que les arrangements politiques, les codes de bonne conduite conclus entre les acteurs politiques, quelquefois à l'instigation des acteurs internationaux, viennent compléter l'arsenal normatif dans le droit constitutionnel électoral en Afrique. On a, par moments, le sentiment qu'une question aussi explosive que la lutte pour le pouvoir s'accommode mieux en Afrique avec le droit « mou ».

Les systèmes politiques africains sont en quête (et pour longtemps encore !) de fondements démocratiques solides ; l'application des procédures électorales permettra de mesurer leur adhésion au principe de légitimité démocratique.

R É S U M É

Les formes de la compétition politique en Afrique ne sont pas linéaires, mais les pays d'Afrique s'exercent, sans doute péniblement, à la pratique du contentieux électoral. L'importance de ce contentieux est variable selon les pays africains pour des raisons diverses, notamment la mobilisation différenciée des acteurs politiques et de l'opinion pour le contentieux électoral ainsi que le développement du contentieux en raison du type d'opération électorale. La question des irrégularités et des fraudes reste récurrente. Ce contentieux implique une pluralité d'acteurs nationaux et emprunte tantôt les voies du droit, tantôt celles du politique.

155

B I B L I O G R A P H I E

- Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 13, « Études et doctrine. La sincérité du scrutin », Dalloz, 2002.
- Politique africaine*, n° 69, « Des élections pas “comme les autres” », mars 1998.
- Académie internationale de droit constitutionnel, « Constitution et élection », *Recueil des cours*, vol. 10, 2002.
- Centre d'études d'Afrique noire/Centre d'études et de recherches internationales, *Aux urnes l'Afrique ! Élections et pouvoirs en Afrique noire*, Pedone, 1978.
- Thierry Debard et François Robbe (dir.), *Le Caractère équitable de la représentation politique*, L'Harmattan, 2004.
- Francis Delpérée, *Le Contentieux électoral*, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 3334, 1998.
- Jean-Claude Masclat, *Droit électoral*, PUF, coll. « Droit politique et théorique », 1989.
- Jean-Claude Masclat, *Le Droit des élections politiques*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1992.
- Organisation internationale de la francophonie, *Aspects du contentieux électoral en Afrique. Actes du séminaire de Cotonou*, 11-12 novembre 1998.
- Bernard Owen, « Les fraudes électorales », *Pouvoirs*, n° 120, *Voter*, 2006 ; www.revue-pouvoirs.fr

LA DÉMOCRATIE
CONSTITUTIONNELLE
SUD-AFRICAINE : UN MODÈLE ?

157

Près de quinze ans après les premières élections multiraciales d'avril 1994, où en est l'Afrique du Sud ? Peut-on considérer son système constitutionnel et sa démocratie comme un modèle ? Les premières années de la jeune démocratie ont étonné les observateurs par la maturité qu'a développée le nouveau régime sur une période aussi brève. Cette réussite a été saluée en attribuant le succès du processus à différents facteurs allant de la personnalité de Nelson Mandela à la construction d'un régime politique ouvert et équilibré en passant par une transition constitutionnelle négociée et réaliste. La recette du succès a surtout été le résultat d'une combinaison de facteurs et de circonstances qui a permis d'une part d'éviter l'affrontement annoncé comme inévitable, d'autre part de favoriser le développement d'une nouvelle confiance dans la règle de droit.

La démocratie sud-africaine de 2008 ne peut se comprendre sans garder à l'esprit quelques caractéristiques clés issues du régime constitutionnel et du contexte dans lesquels la transition démocratique s'est opérée. La libération de Nelson Mandela et des principaux prisonniers politiques en février 1990 marque le début d'une nouvelle ère qui obligera les ennemis d'hier à collaborer et à passer outre leurs divisions pour s'entendre. S'ensuivra le processus de la Conférence pour une Afrique du Sud démocratique (CODESA) destiné à définir le cadre juridique du nouveau régime où la question principale sera centrée sur la recherche d'un équilibre entre « une majorité démographique cessant d'être une minorité politique » et « une minorité régnante acceptant de perdre son pouvoir en échange de certaines garanties ». Dans ce contexte, la démocratie sud-africaine

a d'abord été une démocratie de « raison » avant d'être une démocratie de « passion » ! L'aspect le plus surprenant réside dans le fait que ni le Parti national ni l'African National Congress (ANC) ne croyaient dans la règle de droit comme moyen de règlement des différends. Le constitutionnalisme était loin de leurs esprits. La lutte – y compris armée – était pour chaque protagoniste le seul moyen de changer de régime. L'État de droit et la démocratie sont apparus progressivement aux dirigeants politiques comme un moyen permettant de trouver un accord ou une porte de sortie. La démocratie sud-africaine s'est ainsi constituée autour des « principes constitutionnels », sorte de « commandements » liant toutes les parties aux « négociations multipartis » à travers 34 principes fondamentaux¹. Ce constitutionnalisme de « rencontre » a servi à la fois de procédure de règlement du conflit, de source de garantie des droits fondamentaux, de restructuration de l'État, de garantie de la séparation des pouvoirs... pour ne citer que quelques exemples. Derrière ces négociations se trouvent quelques juristes² qui insistèrent sur l'idée que la démocratie ne pouvait se développer sans règle de droit et qui ont progressivement imposé leurs idées aux dirigeants des différentes formations politiques, et notamment à l'ANC.

L'adoption de la Constitution intérimaire fin 1993, puis la rédaction de la Constitution « définitive » en 1996 allaient changer la nature du régime constitutionnel. En tournant le dos au régime d'apartheid, l'Afrique du Sud devenait non seulement respectable mais était regardée comme un modèle de transition démocratique, de restauration de l'État de droit, de Constitution moderne. La réalité est souvent embellie par le temps et un regard plus attentif sur les événements – violence, division de la société, transformation sociale lente – incite à davantage de prudence. Cependant, si l'on veut honnêtement porter un regard global sur ces quinze dernières années, force est de constater que le pari a été globalement tenu et que l'Afrique du Sud a rejoint le camp des démocraties. Peut-on pour autant parler de « modèle constitutionnel » ? Les Sud-Africains eux-mêmes n'ont pas voulu emprunter de « modèle » lors de la construction de la nouvelle démocratie, pas plus qu'ils n'ont eu l'intention d'en imposer un ! Si on ne peut parler de « modèle », il est en revanche possible de s'interroger sur les lignes directrices qui ont animé le nouveau régime

1. Ces 34 principes ont constitué le dénominateur commun de l'ensemble des négociations et des conditions d'adoption des deux Constitutions de 1993 et de 1996.

2. Comme Arthur Chaskalson, qui deviendra le président de la Cour constitutionnelle en 1995 et qui fut l'un des avocats de Nelson Mandela au procès de Rivonia.

sud-africain. On peut tenter une évaluation en répondant à trois questions : qu'a voulu faire le constituant en adoptant la nouvelle Constitution ? Comment la Constitution a-t-elle été mise en œuvre ? Quelles sont les difficultés rencontrées aujourd'hui par le régime sud-africain ?

LE PACTE CONSTITUTIONNEL :
LA DÉMOCRATIE « IMAGINÉE » PAR LES CONSTITUANTS

La démocratie sud-africaine est née d'un espoir : celui de sortir du régime d'apartheid mis en place depuis 1948 ! Le régime sud-africain a donc avant tout été conçu comme un système « correctif ». Les principes constitutionnels puis les deux Constitutions de 1993 et de 1996 ont cherché à imaginer ce que pourrait être la démocratie sud-africaine post-apartheid. Si cet objectif était prioritaire, il imposait également de construire une démocratie pour l'avenir. La Constitution a donc été aussi conçue comme un système « constructif » permettant à l'Afrique du Sud d'être une démocratie pluraliste, fondée sur le respect des droits fondamentaux. Malgré la longueur du texte constitutionnel, il est possible d'en retracer les traits saillants.

159

La pierre angulaire du nouveau régime est fondée sur la Déclaration des droits fondamentaux contenue dans le chapitre 2 de la Constitution de 1996. Ce texte dont la genèse est annoncée dans les premiers articles de la Constitution comprend tout ce qu'un catalogue moderne de droits fondamentaux peut contenir : droits civils et politiques, droits économiques et sociaux, droits individuels, droits collectifs. Si certains droits portent les stigmates du passé – comme le principe d'égalité – ou des tensions qui ont marqué les négociations³, le point remarquable de cette Déclaration repose sur l'existence d'articles destinés à sa mise en œuvre, une sorte de mode d'emploi qui organise la limitation des droits, leur suspension ou encore leur interprétation. Les constituants ont réellement cherché à promouvoir cette culture des droits fondamentaux qui se trouvait résumée par un slogan que l'on pouvait voir partout « *From human wrongs to human rights!* ». Certains ont pu douter de l'efficacité de ce texte en le considérant comme trop ambitieux. En incluant les moyens de mise en œuvre et en confiant à la Cour constitutionnelle nouvellement créée le soin de veiller au respect de ce texte, les auteurs de la Constitution ont institué un système cohérent, même s'il n'est pas exempt de critiques mineures.

3. Comme par exemple le droit de propriété (art. 25) ou le droit de grève (art. 23).

L'équilibre des pouvoirs constitue le second pilier du système sud-africain. Tout en conservant un régime parlementaire issu de la tradition britannique, la Constitution de 1996 a cherché une forme de rationalisation verticale des pouvoirs entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif alliée à une forme de division horizontale des pouvoirs cherchant à établir un équilibre entre le pouvoir central et les Provinces.

Le Parlement conserve une place de choix dans le régime sud-africain. Il élit le président dont procède l'ensemble du pouvoir exécutif. Si ce dernier possède une certaine liberté d'action garantie par la Constitution, le contrôle parlementaire sur le pouvoir exécutif demeure. À la lecture du texte constitutionnel, le Parlement reste l'organe qui possède le dernier mot dans un système toutefois rééquilibré. Le choix de ce partage n'est pas innocent. Bien que le régime parlementaire soit une tradition en Afrique du Sud, il avait été profondément altéré dans son fonctionnement sous le régime d'apartheid par un exécutif toujours plus puissant et le réduisant à une chambre d'enregistrement. Le constituant de 1996 avait cherché à se prémunir contre une telle dérive en fournissant tant au Parlement qu'au président les moyens d'agir et de se contrôler mutuellement. Bien que l'ANC ait été un parti majoritaire dès les élections de 1994, les constituants ont agi et écrit la Constitution en imaginant un système « multipartis » sans tenir compte de la situation du moment.

Le pouvoir judiciaire a également été réformé. Les changements n'ont cependant pas porté sur une reconfiguration de l'organigramme des juridictions, ni même sur un changement du mode de recrutement des juges mais sur la création d'une cour constitutionnelle. Cette création a été voulue non seulement pour s'assurer du respect de la Constitution mais également pour exercer un contrôle du pouvoir judiciaire qui ne pouvait pas être transformé rapidement et efficacement. En créant une cour constitutionnelle composée de juges indépendants qui se trouvera directement plongée au cœur de tous les grands problèmes sociétaux, les constituants ont conçu le pouvoir judiciaire comme un pouvoir temporisateur des pouvoirs législatif et exécutif. Le mélange de contrôle *a priori* et *a posteriori* renforcera encore cette situation.

Si la division verticale des pouvoirs a retenu l'attention du constituant, la division horizontale des pouvoirs entre la sphère nationale et les sphères provinciales et municipales n'a pas été en reste. Les constituants de 1996 ont mis en place un système proche du système allemand ou espagnol, comme cela avait été requis par les principes constitutionnels. Sans vouloir entrer dans les détails de qualification fédérale ou régionale de l'État, le système sud-africain a clairement choisi de ne pas être un

pouvoir complètement centralisé. On peut attribuer ce choix au bon sens des constituants compte tenu de la configuration géographique du territoire, mais il existait également à travers ce choix une stratégie politique qui divisait l'ANC (plutôt favorable à un État centralisé fort) et le Parti national (qui après des décennies de centralisation s'était découvert un attrait soudain pour le fédéralisme). Le résultat est donc une sorte de « fédéralisme-régionalisme » où les Provinces disposent du pouvoir législatif et de certaines compétences définies dans la Constitution mais où l'État central dispose également de certaines prérogatives de reprise dans l'hypothèse où certaines questions ne seraient pas suffisamment et correctement traitées.

Le troisième pilier de la démocratie constitutionnelle sud-africaine est représenté par les autorités indépendantes. Ces autorités constitutionnelles indépendantes, ne devant rendre de comptes sur leur activité qu'au Parlement, ont été instituées dans les domaines les plus divers allant de la commission électorale indépendante à la commission des droits de l'homme en passant par l'auditeur général (Cour des comptes). L'idée des constituants reposait sur le fait que la démocratie sud-africaine ne devait pas seulement impliquer les trois pouvoirs traditionnels mais également une forme de participation de la société civile à travers des autorités indépendantes accessibles, permettant de proposer des réformes et aussi de contrôler les activités des autorités publiques. Dérivées de l'ombudsman scandinave, ces autorités apparaissaient aux yeux des constituants comme un quatrième pouvoir.

161

Malgré de nombreuses autres caractéristiques, ces traits dominants permettent de comprendre ce que les constituants avaient essayé de mettre en place. Comment ce système « imaginé » a-t-il fonctionné ?

LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONSTITUTION : LA DÉMOCRATIE SUD-AFRICAINE « PRATIQUÉE »

Après quinze ans d'existence, il est possible de tirer un premier bilan des succès et échecs du système mis en place. Le bilan n'est ni idyllique ni catastrophique ! Certaines institutions ont parfaitement rempli leur rôle, d'autres sont en revanche restées en retrait. La compréhension du fonctionnement de la démocratie sud-africaine ne peut se faire sans rappeler que, depuis 1994, la vie politique sud-africaine a été outrageusement dominée par l'ANC qui par les différents résultats aux élections successives a systématiquement amélioré son score et a réussi – au-delà des processus électoraux – à réduire le rôle des partis d'opposition, soit

parce que ces derniers ont été incapables de constituer une force de proposition, soit parce que l'ANC a réussi à convaincre les élus de l'opposition de rejoindre leur propre parti⁴. De façon un peu caricaturale, on pourrait presque dire que l'Afrique du Sud depuis 1994 est une démocratie avec un parti (presque) unique!

Les trois grands succès de la démocratie sud-africaine sont représentés par l'activité de la Cour constitutionnelle, la réforme législative et l'émergence des collectivités territoriales.

162 Le rôle et le poids de la Cour constitutionnelle sud-africaine sont incontestablement un succès de la Constitution de 1996. Qu'une nouvelle juridiction constitutionnelle instituée dans un État où la tradition politique et constitutionnelle est hostile au contrôle de la loi se soit implantée avec autant de force et de respect est tout simplement remarquable! Ce succès doit être attribué à la Cour elle-même mais également à son mode d'intervention et au rôle centralisé qu'elle exerce en matière de contrôle de constitutionnalité. Si la Déclaration des droits fondamentaux a connu de tels développements, c'est grâce à la Cour! Il est impossible de retracer ici toutes les décisions novatrices, mais on peut illustrer ce phénomène à travers une sélection de « grandes décisions ». La deuxième décision rendue par la Cour, *Makwanyane* (1995)⁵, déclarant la peine de mort inconstitutionnelle, constitue le point d'ancrage de la Cour dans le nouveau système juridique. Outre la difficulté du sujet, la Cour a réussi à faire accepter, par l'explication de son raisonnement, une décision qui divisait profondément la société. La deuxième décision qui mérite d'être citée est la décision *Homologation de la Constitution de 1996 I*⁶. Jamais une Cour constitutionnelle ne s'était vu confier la mission de contrôler un texte constitutionnel. Il ne s'agissait pas à proprement parler d'un contrôle de « supra-constitutionnalité » mais plutôt d'un contrôle du respect par le texte final de la fidélité aux « principes constitutionnels » adoptés au début du processus. La Cour n'a pas failli à sa mission et a estimé que le texte adopté par les constituants devait être révisé en ce qui concernait les pouvoirs des autorités locales. L'exercice minutieux

4. Ce fut l'une des rares révisions constitutionnelles de la Constitution de 1996. Elle concerne la possibilité pour un parlementaire élu de changer de parti en cours de mandat. Cette possibilité a notamment permis à certains membres du Nouveau Parti national de rejoindre les rangs de l'ANC.

5. *S v Makwanyane and Another*, CCT 3/94, 6 juin 1995, [1995] ZACC 3.

6. *Ex Parte Chairperson of the Constitutional Assembly: In Re Certification of the Constitution of the Republic of South Africa*, CCT 23/96, 6 septembre 1996, [1996] ZACC 26.

par la Cour du rôle que la Constitution lui avait dévolu a sans conteste contribué à l'ancrage de la démocratie. La troisième décision qui peut figurer au palmarès de cette sélection est la décision *Grootboom* (2000)⁷ qui a consacré le droit à un logement comme impliquant de la part des autorités une obligation d'agir et non une simple obligation « programmatique ». En exigeant dans les premières années de son existence que les droits économiques et sociaux soient soumis en termes de protection aux mêmes exigences que les droits civils et politiques, la Cour a pris une position audacieuse qui ne se démentira plus et lui permettra d'exiger des autorités qu'elles agissent pour la protection de ces droits. La quatrième décision qui mérite d'être citée est la décision *Bato Star Fishing* (2004)⁸ qui a reconnu que la transformation de la société sud-africaine à travers la mise en œuvre du principe d'égalité était une nécessité constitutionnelle. Par cette décision rendue à propos de la contestation de quotas de pêche attribués par les autorités, la Cour ancre le contrôle de l'action administrative dans la Constitution et la loi, et non plus dans les principes généraux de la Common Law. Le respect des règles de droit implique le respect de la Constitution. La cinquième décision à mentionner est la décision *Doctors for Life International* (2006)⁹ par laquelle la Cour estime qu'il existe une nécessité de participation du public dans la démocratie participative sud-africaine. La Constitution prévoit la reconnaissance d'une participation du public lorsque cela s'avère possible : l'adoption de nouveaux textes¹⁰ requiert la recherche de participation du public et impose l'organisation de consultations. Ces décisions illustrent deux caractéristiques de la démocratie sud-africaine : une lecture dynamique du texte qui cherche à donner effet à toutes les dispositions de la Constitution ; une volonté de la Cour d'être considérée comme une institution active de la démocratie participative.

163

Le deuxième succès de la nouvelle démocratie sud-africaine est représenté par la réforme d'ampleur de la législation menée depuis la fin du régime d'apartheid. En moins de quinze ans, de nombreuses lois ont été adoptées ou amendées, mettant en œuvre une nouvelle dynamique

7. *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others*, CCT 11/00, 4 octobre 2000, [2000] ZACC 19.

8. *Bato Star Fishing (Pty) Ltd v The Minister of Environmental Affairs and Tourism and Others*, CCT 27/03, 10 mars 2004, [2004] ZACC 15.

9. *Doctors for Life International v Speaker of the National Assembly and Others*, CCT 12/05, 17 août 2006, [2006] ZACC 11.

10. En l'occurrence : avortement, stérilisation, médecine traditionnelle, techniciens dentistes.

de l'État de droit. Ces textes modernes, rédigés avec pragmatisme, ont permis d'expurger progressivement de l'ordre juridique les anciennes lois d'apartheid et de les mettre en phase avec la Constitution et les engagements internationaux que l'Afrique du Sud a pris après 1994. Le système législatif et exécutif mis en place s'est avéré efficace tout en tenant compte des spécificités sud-africaines. Les droits coutumiers et la Common Law continuent ainsi de coexister au sein du système juridique. Le constitutionnalisme pragmatique est une des caractéristiques du système, démontrant la possibilité de combiner modernisme et traditionalisme. Certes, des difficultés d'interprétation existent mais, d'une façon générale, les protagonistes – législateur, gouvernement et juges – ont su désamorcer les contradictions potentielles.

164 La forme rénovée de l'État constitue le troisième succès du système sud-africain. L'enjeu était ici plus complexe car le système « fédéralo-régional » développé par la Constitution constituait une nouveauté pour tous les partis. En choisissant un système à trois étages – « État central-Provinces-Municipalités »¹¹ –, les constituants, inspirés en cela d'autres systèmes, ont voulu une répartition horizontale du pouvoir évitant la concentration entre les mains de l'échelon central (c'est-à-dire de l'ANC) et permettant aux Provinces (dirigées pour certaines par des partis d'opposition) de décider en leur sein des décisions à prendre dans le cadre de leurs compétences. Ce système a permis aux grandes Provinces de gérer directement leurs décisions et de se développer dans un cadre plus proche de la population, favorisant ainsi la démocratie participative. En revanche, les Provinces les plus pauvres ou moins bien dotées en ressources humaines ont eu davantage de difficultés à mettre à profit ces nouvelles compétences. À plusieurs reprises, la Cour constitutionnelle a dû trancher des litiges entre l'État central et les Provinces ; elle l'a souvent fait au profit de ces dernières. Ceci a atténué l'impression d'omnipotence de l'ANC au sein du gouvernement central et donné à certaines Provinces d'opposition une capacité d'action et une visibilité qu'il leur était impossible d'acquérir auparavant. Ceci explique sans doute que le gouvernement ait voulu limiter les pouvoirs des Provinces. En 2007, un projet de modification des Provinces avait été lancé par le gouvernement visant à les réduire ou à diminuer leurs pouvoirs. Ce projet n'a pas abouti en raison de l'opposition des Provinces, y compris celles

11. Ce système baptisé « sphères de gouvernement » dans la Constitution contient des listes de répartition des compétences au profit de chaque sphère. À la lecture des textes, les municipalités (sorte de « communes » élargies) ne bénéficient que de compétences limitées.

dirigées par l'ANC. En effet, alors que l'ANC était à l'origine globalement opposé à un État fédéral, la gestion des Provinces a permis l'émergence de nouveaux responsables qui se sont imposés au sein de leur Province. De façon plutôt inattendue, ceci a eu des répercussions sur le fonctionnement même du parti dominant qui s'est d'une certaine façon « fédéralisé » sous l'effet de la Constitution, alors qu'il était originairement fortement centralisé.

Si le système sud-africain peut donc se targuer de certains succès, il est également confronté à des difficultés démontrant que, si certaines lignes caractéristiques du régime peuvent inspirer d'autres États, les contingences locales sont les premiers éléments à prendre en considération.

LES DIFFICULTÉS DE LA CONSTITUTION : LA DÉMOCRATIE « CONTRARIÉE »

165

Si l'Afrique du Sud est souvent citée en exemple, elle fait face à de nombreuses difficultés qu'il est impossible d'ignorer, démontrant toute la relativité qu'impose la construction d'un « modèle ». L'Afrique du Sud a été – et reste dans une certaine mesure – une démocratie en transition. Les succès enregistrés sont avant tout le signe que la construction d'une démocratie est possible à condition que toutes les parties acceptent de se soumettre à la règle du jeu. Il n'en reste pas moins que la situation actuelle ne pourra éternellement se prolonger. La vie politique sud-africaine récente révèle ces difficultés qui jusqu'à aujourd'hui n'ont pas altéré les acquis de la démocratie instaurée en 1994 mais illustrent les risques d'une possible remise en cause de l'équilibre atteint. Seront successivement envisagés les difficultés du monopartisme, les dysfonctionnements du système et les événements conjoncturels propres à la vie politique sud-africaine.

La domination très forte de l'ANC dans la vie politique conduit à s'interroger sur le caractère réellement « démocratique » du système sud-africain. Si tous les ingrédients politiques et constitutionnels sont réunis pour faire fonctionner une démocratie participative, les rênes du pouvoir sont entre les mains d'un seul groupe politique. Ceci a pour conséquence directe de lui permettre de décider de tout ! Ironie de l'histoire, l'ANC se retrouve aujourd'hui dans la même situation que le Parti national sous le régime d'apartheid dans la mesure où son pouvoir est sans limites. Ce qui n'a pas été gênant tant que les dirigeants historiques ont gouverné : ils étaient animés d'une volonté de réconciliation et d'installation de la démocratie. Mais la situation a changé, les prétentions se sont aiguisées

et de nouvelles figures sont apparues. Aujourd'hui, l'ANC est un parti en transformation. Il ne faut pas oublier qu'il s'agissait d'un parti de « coalitions » qui s'étaient retrouvées pour former un front commun contre l'apartheid. Aujourd'hui, le but commun a été atteint et chacun souhaite développer son propre programme. La domination engendre donc des tensions et le développement de clans dont l'illustration est la démission forcée du président Thabo Mbeki le 21 septembre 2008. Le bras de fer ayant opposé ce dernier à l'actuel président controversé de l'ANC, Jacob Zuma, lors du dernier congrès du parti en décembre 2007, renforce encore ce sentiment controversé de puissance mais également d'implosion prochaine du parti. Cette situation s'est amplifiée avec le phénomène de « provincialisation » du parti. L'ANC a voulu garder le contrôle des nominations provinciales et notamment des chefs de l'exécutif contre la volonté du président de la République qui souhaitait procéder directement à ces nominations. La domination du parti a prévalu sur celle des institutions et a renforcé les jeux d'alliance au niveau national et au niveau local. La démocratie sud-africaine ne pourra toutefois pas s'accommoder indéfiniment de ce monopartisme de fait. Les recompositions actuelles, la création de nouveaux partis, y compris par une implosion du parti dominant, devraient redonner des couleurs à la démocratie, bien qu'il s'agisse d'une opération à hauts risques.

La démocratie sud-africaine a également été entachée par certains dysfonctionnements institutionnels. Si le choix du régime parlementaire est avéré à travers la recherche d'un certain équilibre, la démission forcée du président Mbeki démontre que cet équilibre est biaisé par la puissance de l'ANC. Le parti gouverne les institutions et non l'inverse. Cette situation est certes explicable mais démontre la fragilité du système et sa conception dans le cadre d'une démocratie « multipartis ». On relèvera également toute une série de semi-échecs institutionnels dus soit à un manque de moyens, soit à des facteurs politiques externes. Ainsi, la deuxième chambre du Parlement – le Conseil national des Provinces – est relativement inefficace en raison de son mode de désignation et de sa difficulté à se placer sur l'échiquier politique. Cette situation réduit le jeu parlementaire à la seule Assemblée nationale. De même, certaines autorités constitutionnelles indépendantes se sont révélées décevantes en raison de leur absence de pouvoir de contrainte ou de l'absence de personnalités marquantes en leur sein. Ainsi, si la commission électorale indépendante ou l'auditeur général ont été des institutions performantes, la commission des droits de l'homme et la commission pour l'égalité des sexes ont déçu les attentes que l'on plaçait en elles. On peut également

déplore un certain manque de contrôle de la part des autorités parlementaires qui se contentent d'un contrôle formel. Cette absence d'efficacité donne parfois l'impression d'un certain amateurisme qui discrédite la Constitution.

En troisième lieu, la démocratie sud-africaine a également été contrariée par les soubresauts de la vie politique nationale et internationale. Il ne s'agit pas d'éléments remettant en cause la démocratie mais permettant de la tester. L'Afrique du Sud a dû faire face depuis la fin des années 1990 à une pandémie de SIDA. Malgré de nombreuses actions de la société civile, les autorités ont tardé à réagir ou, pire, n'ont pas voulu réagir. Cette situation a conduit l'ancien président Mandela à sortir de sa réserve et la Cour constitutionnelle à ordonner au gouvernement de mettre en place des politiques de prévention. Malgré cela, le président Mbeki n'a pas réagi et a même limogé la vice-ministre de la santé Nozizwe Madlala-Routledge parce qu'elle avait critiqué le système. Des voix critiques se sont fait entendre au sein de l'ANC pour dénoncer cette attitude. La même inaction s'est retrouvée lors des vagues de violence contre les immigrés qui ont marqué le pays en mai 2008. L'absence de réaction du pouvoir, la carence dans la prise de décision ont démontré que, si l'exécutif avait le pouvoir d'agir, il ne l'a pas fait de manière adéquate. On pourrait également citer les relations ambiguës entre l'Afrique du Sud et le Zimbabwe, notamment quant au dénouement de la crise interne entre Robert Mugabe et Morgan Tsvangirai. Tous ces facteurs ont démontré un manque de cohérence et porté atteinte à l'image de la démocratie sud-africaine envisagée comme modèle. L'affaire la plus inquiétante reste peut-être la remise en cause du pouvoir judiciaire qui a récemment défrayé la chronique après la pression présumée exercée auprès de juges constitutionnels pour que la Cour se prononce en faveur du président de l'ANC Jacob Zuma dans une affaire de corruption. Cette affaire a déclenché une crise constitutionnelle et démontré que la confiance dans la règle de droit et le pouvoir judiciaire risquait de s'amenuiser.

Enfin, on ne peut ignorer que l'Afrique du Sud, malgré les progrès enregistrés, reste confrontée à la non-résolution de problèmes tels que la violence endémique, la criminalité et la difficulté à corriger les inégalités. Le réalisme politique a obligé à déterminer certaines priorités cadrant mal avec les exigences d'une démocratie idéale. Ces difficultés nécessitent des moyens mais surtout une volonté politique qui fait défaut et déçoit les attentes de la population.

La démocratie sud-africaine est souvent citée en exemple comme l'une des transitions réussies de la fin du xx^e siècle. Techniquement, la Constitution de 1996 représente un ensemble cohérent, moderne et opérationnel. Dans la pratique, un examen attentif des données politiques inhérentes à la société sud-africaine démontre que le fonctionnement du régime politique est plus complexe et non exempt de critiques. Le moment de vérité se situe peut-être aujourd'hui, au sortir de la transition. La recomposition du paysage politique en est le signe. Si demain le pouvoir de l'ANC se trouve menacé ou contesté par l'émergence de nouveaux partis, la démocratie sud-africaine dévoilera son véritable visage : celui d'une démocratie pluraliste ! Le plus important reste le respect non négociable de la règle de droit par tous. L'oublier amènerait à retomber dans des travers qui feraient resurgir les fantômes du passé !

168

R É S U M É

Où en est la démocratie sud-africaine près de quinze ans après les premières élections de 1994 ? Souvent citée comme modèle, l'Afrique du Sud est en proie à des tensions contradictoires. Son système politique et juridique a radicalement tourné le dos au passé et peut être considéré comme un succès en termes de protection des droits fondamentaux, d'équilibre des pouvoirs et d'intégration du pluri-juridisme. En revanche, la sortie progressive de la transition révèle des luttes politiques intenses au sein du parti dominant, l'ANC, qui mettent en péril l'équilibre des pouvoirs. À ces difficultés politiques s'ajoutent des difficultés sociales qui imposent une vigilance accrue pour ne pas remettre en cause les fondements de la fragile démocratie sud-africaine.

DYNAMIQUES ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE

Depuis le début de la décennie 2000, on observe empiriquement une forte reprise économique en Afrique, mesurée par un taux de croissance du PIB du continent de 5 % et par une amélioration soutenue de ses principaux indicateurs macro-économiques : désendettement, désinflation, équilibre des balances des paiements, équilibre des finances publiques. Dans le même temps, on observe les progrès de la démocratie, mesurés par les classements et les indicateurs établis par des ONG : progrès des libertés, assouplissement des régimes, recul des troubles civils, recul de la conflictualité... 169

Ces avancées parallèles de la croissance et de la démocratie contredisent l'image de déclin qui est le plus souvent associée à l'Afrique dans l'opinion publique mondiale – y compris l'opinion africaine elle-même. Elles ne peuvent pas cependant dissimuler la situation d'ensemble du continent. Celle-ci, marquée de 1980 à 2000 par des crises économiques et politiques sans précédent dans l'Histoire moderne, oblige à décrire un continent qui rassemble la majorité des pauvres de la planète, qui ne participe que marginalement à la mondialisation – en ne réalisant que 2 % des échanges mondiaux –, dont le milliard d'habitants ne produit que la moitié du PIB d'un pays comme la France, et qui n'inscrit que 9 pays, sur les 53 qui le forment, dans la liste des « pays libres ».

Il n'est par ailleurs pas établi qu'il y ait une corrélation entre progrès économique et progrès de la démocratie.

Ce qu'on appelle « l'afro-optimisme », c'est la description du continent qui s'attache aux flux : cette vitalité économique exceptionnelle qui attire à nouveau les capitaux, qui améliore tous les indicateurs sociaux, sanitaires et culturels et qui réduit la pauvreté.

Ce qu'on appelle « l'afro-pessimisme », c'est au contraire une description

170 du continent qui s'attache aux stocks : toute la pauvreté accumulée, la prévalence des pandémies, la rareté du capital, le chômage... Il faudra des décennies de flux de croissance pour changer la réalité du stock de sous-développement. Et puis il y a ce doute fondamental sur la capacité de rattrapage du revenu africain : il progresse en moyenne de 5 % (soit 40 \$ par habitant et par an) quand une croissance de 10 % délivre, en Chine, un supplément de revenu de 200 \$, et une croissance de 2 % en France délivre un supplément par tête de 600 \$. Même si on reformule les revenus pour tenir compte de la « parité de pouvoir d'achat », les 40 \$ de progrès africain ne deviennent alors que 160 \$; la « convergence » avec les pays riches ou les grands pays émergents ne s'accomplit toujours pas et il faudra trouver les voies et moyens d'une croissance accélérée, d'une croissance durable à deux chiffres, pour faire retour dans le concert des nations. La question de savoir si la démocratie est dès lors un facteur favorable ou même une condition de cette accélération de la croissance, si elle est donc plus qu'une coïncidence récente, est une question renouvelée pour les générations d'Africains qui ont la charge de réaliser cette croissance et de la transformer en développement. Ils doivent perfectionner les institutions, partager une vision et faire régresser les inégalités, autant de thèmes qui ont à voir avec la démocratie.

Jamais, probablement, depuis les indépendances, les conditions n'ont été plus favorables aux progrès de la démocratie en Afrique, mais tant de forces extérieures ou locales jouent contre elle, comme d'ailleurs contre le développement, qu'il n'y aura sans doute aucune autre solution que le combat politique pour l'imposer ou la défendre là où, fragile, elle est déjà apparue. On ne saurait prophétiser que la démocratie va l'emporter en Afrique, mais on peut sûrement constater une avancée spectaculaire des forces démocratiques. Dans les élections de décembre 2007 au Kenya et celles de mars 2008 au Zimbabwe, on ne saurait dire encore si la démocratie a décisivement progressé ou même triomphé, mais la montée en puissance des forces organisées de la démocratie et de ses acteurs est avérée. Partis politiques, mouvements associatifs, défenseurs des droits de l'homme, forces spirituelles, médias traditionnels et canaux d'expression numérique ont bouleversé le paysage politique et déstabilisé des régimes autoritaires.

Parmi les facteurs favorables qui ont accompagné cette affirmation des forces démocratiques, il y a eu sûrement une remise en ordre rapide des économies africaines : la croissance du revenu par tête, c'est-à-dire

nette de la croissance démographique qui reste très élevée, était négative dans la décennie 1980, nulle dans la décennie 1990, mais de l'ordre de + 3 % de 1999 à 2007. En valeur absolue elle s'élève de moins de 4 % en début de période à 5,7 % en 2007 – et sans doute au même niveau en 2008, ce qui ferait de l'Afrique le seul continent à n'avoir pas encore fléchi dans la crise mondiale. L'économie est très plastique; dix ans d'enrichissement suffisent à agir sur de nombreux paramètres: l'inflation s'est modérée jusqu'à la poussée des matières premières de 2007, à une moyenne décennale de 8,2 %; les soldes budgétaires présentent un faible déficit décennal moyen de 1 % du PIB, qui appellerait plutôt à une politique fiscale moins orthodoxe et plus active au service du développement; l'excédent décennal moyen de la balance commerciale a atteint 1 % du PIB; ajoutée aux trois grandes entrées de capitaux – investissements directs étrangers liés aux privatisations, au boom des télécoms et aux développements des matières premières, aide publique au développement à nouveau en croissance depuis 1999 et enfin retour d'épargne des migrants –, la balance des paiements courants a retrouvé des excédents aussi bien en marchandises qu'en capital. Cela a permis de stabiliser, jusqu'en 2008, les cours des monnaies – à l'exception du Zimbabwe et de trois autres pays à inflation forte –, de gonfler les réserves de change et de désendetter le continent. Les pays les plus pauvres ont été désendettés grâce à leurs efforts internes sanctionnés par des annulations proportionnelles de dettes (Initiative pays pauvres très endettés) et les plus riches (Nigeria, Algérie) ont remboursé leurs dettes par anticipation. Le service de la dette qui atteignait 120 % du produit des exportations en 2002 pour les plus pauvres est retombé à 25 % en 2007. Le niveau moyen de la valeur de la dette africaine en proportion du PIB est passé de 28 % à 8 % en dix ans et cela pour tous les pays, y compris, contrairement à ce que l'on croit souvent, pour les rares pays qui ont contracté de nouvelles dettes vis-à-vis de la Chine – dont l'impact reste presque invisible statistiquement car les projets miniers ou d'infrastructures n'ont qu'à peine commencé leurs décaissements¹.

171

Cette remise en ordre s'est accompagnée d'une forte progression des masses monétaires, entraînée non par l'inflation mais par l'entrée de devises et la bancarisation rapide des économies. Il en est résulté une hausse de la consommation des ménages et un progrès rapide de la scolarisation des enfants. Le haut niveau d'épargne du continent et la régression des dettes intérieures des États ont permis une vigoureuse

1. Source: *Perspectives économiques africaines*, OCDE/BAD, 2008.

reprise de l'investissement productif et de l'investissement en logements. Indéniablement, le démantèlement des secteurs publics concurrentiels par la privatisation et le développement des télécommunications et des nouvelles technologies de l'information ont permis des gains d'efficacité sans précédent. Là où il y a dix ans on prévoyait des taux d'équipement des ménages de l'ordre de 1 % en téléphonie mobile, en 2008 on atteint plutôt 25 % pour les pays les plus pauvres. L'Afrique est devenue le continent croissant le plus rapidement pour les télécommunications, déjouant toutes les prévisions d'experts. Elle n'échappe donc pas au phénomène caractéristique des pays émergents, l'apparition rapide d'une classe moyenne capable de satisfaire ses besoins de consommation de base, de s'instruire, de communiquer et de s'inscrire dans la mondialisation par les compétences et les moyens de s'informer qu'elle possède. Ces phénomènes économiques et financiers ont donc des conséquences sociales et politiques amples et irréversibles : les nouvelles classes moyennes affirment des valeurs ; elles ont aussi des droits et des propriétés à défendre ; elles ont des aspirations et des comportements qui convergent vers ceux des pays émergents ou développés ; elles peuvent contourner tous les dispositifs de censure de leur liberté de s'informer et de s'exprimer. Elles sont notamment en liaison permanente avec les diasporas, d'abord à l'intérieur du continent – qui est la première destination des migrants et la première source des influences du changement social –, mais aussi entre l'Afrique et l'Occident. Il devient techniquement difficile d'assurer le maintien des moyens répressifs d'une dictature ; en tout cas de le faire dans l'isolement et le secret, à quelques exceptions près, notamment la Somalie, qui ne participe plus aux évolutions du continent.

Même si l'« afro-optimisme » a pu gagner beaucoup de terrain en dix ans, grâce aux progrès de la gouvernance et de la production, il reste que les avancées des droits de l'homme et de la démocratie ne viendront pas comme une conséquence automatique de la croissance et que, quand on décompose les flux d'aide publique au développement, ceux qui ont progressé le plus en une décennie sont encore les crédits des aides d'urgence (réfugiés, disette, sécheresse, inondations, urgences sanitaires...). C'est plutôt l'avènement des forces démocratiques que l'avènement de la démocratie elle-même qu'il faut constater : les partis de l'opposition démocratique, qui restent souvent héroïques dans les dictatures finissantes, les organisations de défense des droits de l'homme, qui sont partout présentes et le plus souvent relayées et protégées par la communauté internationale, les ONG internationales et toutes les ONG locales,

qui sont des témoins et des acteurs de terrain pour limiter l'arbitraire et diffuser l'information, les syndicats, qui se sont renforcés et pour la plupart émancipés des partis uniques ou dominants, la presse libre, les relais de ses organisations internationales comme Reporters sans frontières ou Transparency Watch et ses formes d'expression numérique...

Un signe de ces évolutions est la raréfaction des coups d'État. À supposer que les forces armées n'aient pas perdu toute crédibilité à gérer des économies et des sociétés complexes du fait de leur bilan catastrophique des années 1970 et 1980, il se fait aujourd'hui que le coût marginal d'un coup d'État est devenu exorbitant. Il interrompt *ipso facto* l'aide de l'Union européenne – premier bailleur de fonds du continent – et celle des institutions de Bretton Woods. Cela entraîne à leur suite les aides bilatérales. Les flux d'investissements étrangers suivent. Mais au-delà des influences extérieures au continent, il s'ajoute désormais des mécanismes de pressions et de sanctions de l'Union africaine elle-même et de certaines organisations régionales comme la CEDEAO ou la SADEC. On a vu au Togo, sous la pression et la médiation du président du Nigeria, président en exercice de la CEDEAO, et l'on voit aujourd'hui, avec la privation soudaine du soutien sud-africain au président du Zimbabwe, que la pression des « pairs » (qui désormais pratiquent un mécanisme africain d'évaluation par les pairs, le MEAP) est parmi les plus efficaces. Un coup d'État vous met aujourd'hui au ban des nations et d'abord des nations africaines. L'espérance de vie des juntes, comme le montre l'exemple de la Mauritanie en août 2008 et de la Guinée en décembre, se limite à l'organisation précipitée du retour au pouvoir civil. Elles doivent toujours annoncer une date rapprochée de péremption du régime militaire. Les transitions se font donc, de façon généralisée, par des processus électoraux. Ceux-ci ont leur efficacité propre. Ils peuvent être différés ou truqués, on peut en inverser le résultat ou en refuser le résultat avéré, mais par leur dynamique, par la présence d'observateurs africains ou internationaux, il devient de plus en plus difficile, de scrutin en scrutin, d'échapper à leur régularité et à leur sincérité. Lorsque l'expression du suffrage a été entachée d'irrégularités et de fraudes considérables – même si le résultat normal n'eût été guère différent –, comme dans le cas du Nigeria en 2007, il en reste une trace désormais ineffaçable sur le pouvoir qui se trouve contraint à une guérilla judiciaire, parlementaire et médiatique. Lorsqu'on va jusqu'à l'inversion du résultat comme en Côte d'Ivoire, au Kenya, au Zimbabwe – au mépris de la comptabilité électorale par les scrutateurs locaux –, l'opposition s'impose, au prix, il est vrai, de troubles sanglants et de longs délais. Il n'est plus à la portée que

de quelques régimes, souvent en situation de guerre interne ou étrangère, de gagner en apparence les élections qu'ils ont perdues en réalité.

Faute du recours au coup d'État, la mécanique électorale s'impose partout car il faut bien achever et donc renouveler les mandats dans un continent qui ne compte plus qu'un seul président à vie.

L'ONG américaine Freedom House établit chaque année un « indice de la liberté politique ». Sur ses critères de respect des droits politiques et des libertés civiles, elle distingue neuf pays du continent comme « libres » : l'Afrique du Sud, le Bénin, le Cap-Vert, le Ghana, le Lesotho, le Mali, Maurice, la Namibie et le Sénégal. On relèvera que cela laisse tout le nord de l'Afrique, tout le centre et tout l'est hors du champ de l'État de droit. Le poids du camp de la liberté reste modeste.

Pays « libres »

	<i>Population</i> (en millions)	<i>Superficie</i> (en milliers de km ²)	<i>PIB</i> (millions de dollars constants)	<i>Croissance</i> du PIB (1999-2007, en %)
Afrique du Sud	49,0	1 221	178 000	4
Bénin	9,0	115	3 100	4,3
Cap-Vert	0,5	4	850	7
Ghana	23,0	239	7 200	5,1
Lesotho	2,0	30	1 104	3,2
Mali	12,3	1 240	4 000	4,9
Maurice	1,3	2	5 900	4,1
Namibie	2,1	824	4 700	4,3
Sénégal	12,4	197	6 200	4,2
Total (Pays libres)	111,6	3 872	211 054	
Afrique	964,0	30 323	817 577	4,7

SOURCE: Freedom House, in *Perspectives économiques africaines*, OCDE/BAD, 2008.

La démocratie touche un habitant sur neuf, sur 13 % de la superficie du continent, au même rythme de croissance que tous les autres pays. Et si ce dixième de l'Afrique produit le quart de la richesse du continent, ce n'est que parce qu'à elle seule l'Afrique du Sud en produit 22 %. On ne trouvera pas dans le passé de corrélation démocratie/croissance et, pour maintenir la statistique qui donne un avantage de richesse à l'Afrique libre, il est vital que l'Afrique du Sud reste une démocratie à l'occasion de ses élections risquées de 2009 où une évolution populiste n'est pas tout à fait exclue, tandis que les manifestations de rejet des populations africaines ont à nouveau envahi la scène publique en 2008.

Suivant immédiatement les neuf démocraties, une seconde catégorie, celle des « pays partiellement libres », donne quelque espoir. Aucun n'a été déchu de la liste précédente; ils sortent ou de la dictature ou de la guerre civile. Ils respectent certains droits politiques et certaines libertés publiques. Ils sont au nombre de vingt-deux et ainsi ce n'est plus qu'une minorité de pays qui s'inscrivent dans la liste des « pays non libres ». Ces pays « partiellement libres », qui sont pour certains en voie de progrès rapide, notamment pour ceux qui sont revenus à la paix civile, sont dans l'anti-chambre de la démocratie et en croissance économique vigoureuse

175

Pays « partiellement libres »

	<i>Croissance du PIB (1999-2007, en %)</i>		<i>Croissance du PIB (1999-2007, en %)</i>
Burkina Faso	5,6	Madagascar	3,8
Burundi	2,0	Malawi	3,1
Centrafrique	1,0	Maroc	4,1
Comores	2,2	Mauritanie	4,7
Djibouti	3,0	Mozambique	7,7
Éthiopie	5,8	Niger	3,9
Gabon	0,5	Nigeria	4,9
Gambie	5,8	Ouganda	5,8
Guinée-Bissau	2,0	Sierra Leone	8,9

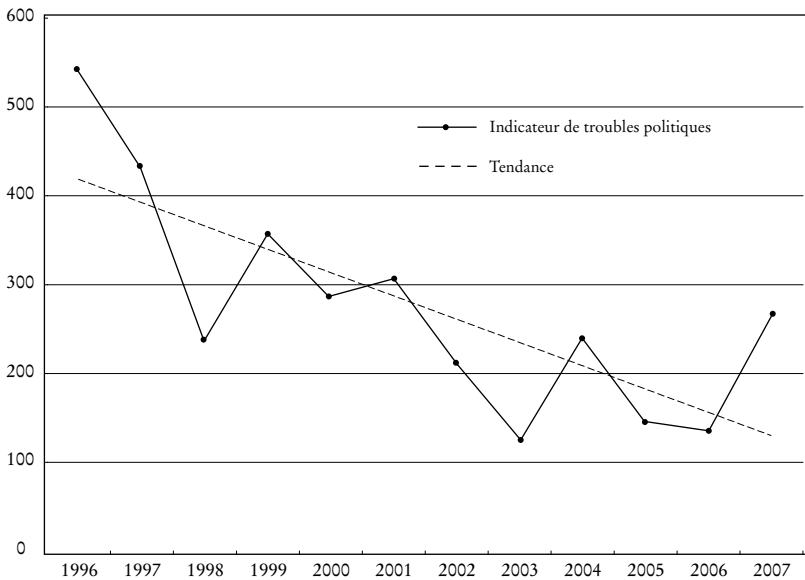
SOURCES: Freedom House, in *Perspectives économiques africaines*, OCDE/BAD, 2008.

Légèrement supérieure à la moyenne du continent, leur croissance est d'autant plus significative qu'ils sont très peuplés, rassemblant cinq cents millions d'habitants. On ne saurait dire si la démocratie devient

vraiment majoritaire, mais on sait déjà dire que la dictature est devenue démographiquement minoritaire.

On pourrait contester les critères utilisés par Freedom House, ou leur dénier leur caractère objectif, mais il reste que son classement est publié chaque année dans *Perspectives économiques africaines*, livraison annuelle d'analyses économiques et de statistiques qui font autorité, sous la double signature multilatérale de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et de la Banque africaine de développement (BAD), une organisation dont tous les États africains sont membres. Fragilité, là encore, des situations internes : pour priver cette catégorie de la moitié de ses effectifs, il suffirait que les troubles civils dans les trois pays les plus peuplés – Nigeria, Éthiopie, Ouganda – les fassent basculer dans l'état d'urgence. À l'inverse, il n'est pas impossible qu'ils soient rejoints dans la pratique partielle de la démocratie par des pays comme l'Algérie, le Togo, voire la Tunisie ou même le Zimbabwe, où l'opposition démocratique, victorieuse des élections générales et du premier tour de l'élection présidentielle, est peut-être en 2009 aux portes du pouvoir.

Troubles politiques dans vingt-cinq pays



SOURCE: « A Politico-Economic Model for Stabilization in Africa », *Journal of African Economies*, 1994.

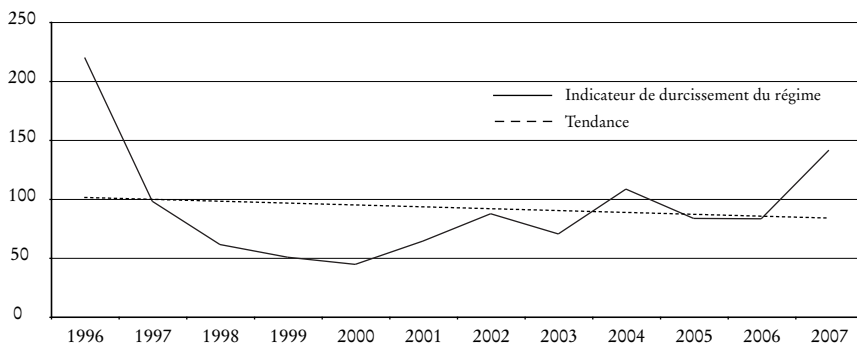
De ces trente et un pays, seuls, il y a dix ans, huit d'entre eux auraient sans doute été qualifiés : l'Afrique du Sud, le Bénin, le Cap-Vert, le Lesotho, le Mali, Maurice, la Namibie et le Sénégal.

Dans le même temps, l'OCDE et la BAD ont mesuré un indicateur synthétique de troubles politiques à partir de l'analyse des grèves, des nombres de victimes de troubles civils, des manifestations et des tentatives de coups d'État, sur un échantillon de vingt-cinq pays, d'après la méthode de Sébastien Dessus, Jean-Dominique Lafay et Christian Morrison. On y lit – jusqu'en 2006 – une tendance claire.

Même constat sur l'assouplissement ou le durcissement des régimes politiques : on mesure cette fois l'état d'urgence, la libération ou l'incarcération de prisonniers politiques, les libertés de coalition et de la presse, les violences policières, etc. Même si on conteste certaines pondérations, la tendance à l'assouplissement est indiscutable.

177

Durcissement des régimes politiques de vingt-cinq pays



SOURCE : « A Politico-Economic Model for Stabilization in Africa », *Journal of African Economies*, 1994.

Toutefois l'indice de liberté de Freedom House comme les deux indicateurs politiques OCDE/BAD montrent tous les trois, en 2007, un arrêt des progrès et une résurgence des troubles et des privations de liberté. 2008, marquée par les événements postélectorales du Kenya, les pogroms sud-africains, les événements du Kivu, la dissidence des bouches du Niger, la reprise de la rébellion touarègue au Sahel, le terrorisme en Algérie, les émeutes de la faim..., confirmera, sinon un recul de la démocratie, du moins une rechute des troubles civils et un durcissement des régimes.

Il n'y a aucun doute sur l'affirmation de la démocratie en Afrique, mais il n'y a aucun doute non plus sur sa fragilité, certes dans les pays en transition, mais aussi en 2008 dans quatre des pays les plus anciennement libres : l'Afrique du Sud, le Mali, Maurice et le Sénégal (« aggravation » des tensions définie par Freedom House et rébellion touarègue pour le Mali).

178 Ce n'est pas un essoufflement de la croissance qui aurait mis en danger la société mais plutôt un emballement. La relation de la croissance à l'amélioration de la pratique politique n'est pas univoque. Un taux de croissance élevé et supérieur à la croissance démographique facilite certes la redistribution des revenus et la création d'emplois, néanmoins ce n'est vrai que si les inégalités ne progressent pas ; or la recrudescence des troubles civils montre que la décennie de forte expansion, aux limites de la surchauffe, a plutôt favorisé l'anomie sociale. On l'observe empiriquement à travers la hausse de la criminalité et de la délinquance, comme dans les progrès de la toxicomanie. L'urbanisation progresse, comme c'est usuel, à un rythme double de la croissance démographique, et souvent à un rythme plus élevé dans les grandes agglomérations capitales. L'exode rural et le déracinement ne sont probablement plus strictement explicables par l'incapacité des campagnes à nourrir les populations rurales et l'urbanisation apparaît de plus en plus comme la conséquence des gains de productivité agricole. Cependant, qu'elle soit le fruit de l'efficacité économique plutôt que l'exécutoire de la misère, il reste qu'elle désarticule les sociétés traditionnelles et les solidarités classiques, et fait cohabiter des groupes sociaux culturellement très différenciés et économiquement très inégaux, hors des mécanismes séculaires du contrôle social. Sous-employées ou laborieuses, des « classes dangereuses » se rapprochent du pouvoir et de la richesse des classes moyennes et des « élites urbaines ». Aimantées par la croissance, elles cernent désormais dans leurs bidonvilles toutes les grandes agglomérations.

L'année 2008 aura aussi montré combien l'expansion, qui ne se fait jamais par des croissances homogènes dans tous les secteurs, aura été violente et brutale du fait d'une déformation sans précédent des systèmes de prix relatifs. Le premier semestre 2008 aura marqué le sommet des hausses de prix des produits alimentaires au cours de la décennie : les céréales, les corps gras et les protéines animales – bases de l'alimentation humaine – auront vu leur valeur doubler en deux ans, suivant des prix mondiaux poussés à la hausse par la demande des grands marchés émergents et par des accidents climatiques. Pour les classes populaires

urbaines africaines, il en est résulté une perte de pouvoir d'achat exceptionnellement rapide et inattendue – aggravée des hausses du carburant et des matériaux de construction pour les classes moyennes. Dans certains cas, et malgré des ajustements très réactifs des politiques économiques, par les subventions et la fiscalité, des familles ont perdu le quart de leur pouvoir d'achat. Ceci, au voisinage du seuil de pauvreté en milieu urbain, a provoqué des violences civiles soit contre le pouvoir, soit contre les commerçants (« les affameurs »), soit contre les migrants. Dans le même temps, ces prix agricoles qui sont une dépense en milieu urbain sont un revenu en milieu rural. La hausse du prix relatif des subsistances plus rapide que celle des intrants a donc enrichi les campagnes ; mais elle ne l'a pas fait dans la même proportion qu'elle appauvissait les villes, car les intermédiaires, titulaires de rentes d'importation, de commercialisation ou de transports, dans une Afrique presque entièrement dépourvue de droit et de pratique de la concurrence, ont capté une partie significative des surplus agricoles.

179

Et puis il y a eu un second semestre 2008 marqué par la baisse la plus rapide des prix de matières premières jamais observée historiquement. Le balancier très destructeur des prix a fonctionné dans l'autre sens : renvoyant à la pauvreté les producteurs, malgré leurs récoltes records, et restaurant une partie du pouvoir d'achat des villes – au prix d'un retard de quelques trimestres provoqué par les intermédiaires. Double résultat : inégalités renforcées au bénéfice des agents capables de profiter des distorsions de concurrence, et opposition brutale entre villes et campagnes, là où les solidarités ont été détruites par l'exode, c'est-à-dire dans les économies les plus avancées et les sociétés les plus « modernes ».

De cette *annus horribilis*, il ne faudrait pas conclure que trop de croissance tue la démocratie, mais sûrement que l'expansion, pour pouvoir se soutenir à des taux élevés, demande des progrès institutionnels qui évitent les affrontements entre groupes sociaux : cela s'appelle des politiques des revenus et un droit de la concurrence et de la consommation. Cela s'appelle des protections sociales. L'Afrique n'échappe plus à une difficile équation politique de la croissance, que l'on a plus pour habitude d'évoquer pour la Chine et pour l'Inde : il y a des troubles associés à une croissance trop faible pour faire tenir le pacte social et consolider l'unité des pays, mais il y a aussi des troubles associés à une croissance trop rapide pour ne pas exacerber les inégalités, maximiser les rentes et détruire la cohésion sociale ou ethnique. Là, dans le futur, gît une bonne raison fonctionnelle d'approfondir la démocratie en Afrique : celle de desserrer, à l'aide des normes de droit, les goulets d'étranglement de la croissance.

R É S U M É

On pourrait paraphraser Cocteau sur l'amour et affirmer qu'il n'y a pas de démocratie, mais seulement, en Afrique, des preuves de démocratie. Mais elles sont de plus en plus nombreuses et les formes nouvelles de l'économie, plus informationnelles, plus intégrées aux échanges mondiaux, plus dépendantes de politiques économiques et fiscales sophistiquées, exigent l'élargissement de la norme de droit, la professionnalisation du politique, l'ouverture aux diasporas, la sanction des gestionnaires publics, la prééminence des actions de lutte contre les inégalités. Il n'est donc pas exclu qu'on entre en 2009 dans une période où la démocratie deviendra l'un des facteurs incontournables de production du développement économique africain.

CHRONIQUES

LE CONTENTIEUX DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE : ASPECTS CHOISIS

183

L'élection présidentielle du 6 mai 2007 a confirmé que plusieurs questions liées au contentieux de l'élection présidentielle n'étaient toujours pas résolues. Toutefois, ces différentes questions ne sont pas de même nature. Certaines d'entre elles posent d'ores et déjà des problèmes clairement identifiés : tel est notamment le cas du vote des détenus qui révèle, depuis l'abandon du vote par correspondance, l'inadaptation du vote par procuration au milieu carcéral. En outre, l'incapacité électorale dont peut être frappée cette catégorie de personnes pose la question de sa compatibilité aux droits protégés par la Convention européenne des droits de l'homme. D'autres questions, à l'inverse, ne se sont pour l'heure jamais posées mais s'avèrent potentielles. Cependant, bien qu'elles soient hypothétiques, leur importance justifie qu'elles soient étudiées sous la forme suivante : « Qu'arriverait-il si... ? » Deux situations correspondent à cette appréhension : la première a trait au contentieux des réclamations et soulève le problème du

rapport entre le nombre de bulletins annulés et l'écart des voix entre les candidats ; la deuxième révèle un véritable vide juridique et une lacune de la Constitution. En effet, si les constituants ont anticipé certains problèmes liés à l'interruption de la fonction présidentielle et à la perturbation de la campagne électorale, en revanche rien n'est prévu dans l'hypothèse où le candidat élu au second tour venait à disparaître avant sa prise de fonction officielle. Bien que disparates, ces questions, tantôt réelles, tantôt hypothétiques, se posent en rapport avec l'élection présidentielle mais ne sont pas soulevées fréquemment.

QUESTION AVÉRÉE :

LE DROIT DE VOTE DES DÉTENUS

Dans son observation du 7 novembre 2002 sur l'élection présidentielle des 21 avril et 5 mai 2002, le Conseil constitutionnel met en lumière l'inadaptation des règles d'établissement des procurations, en particulier pour les électeurs

* Docteur en droit public de l'Université de Rouen, membre du CEDIN Paris Ouest-Nanterre/La Défense.

âgés, handicapés ou malades¹. Toutefois, aucune recommandation n'a été formulée concernant le vote des détenus, lequel n'est pourtant guère plus adapté.

Le seul fait d'être détenu ne prive pas une personne de son droit de vote. L'interdiction de voter concerne uniquement les personnes tombant sous le coup d'une interdiction électorale. Il en est ainsi des personnes qui ont fait l'objet d'une condamnation les privant expressément du droit de vote², conduisant de ce fait à une interdiction d'être inscrit sur les listes électorales³. Il en va de même pour les personnes dont la condamnation entraîne automatiquement l'interdiction d'inscription sur les listes électorales⁴.

184

Les détenus qui ne sont pas concernés par cette incapacité électorale peuvent donc voter mais leur droit de vote est aménagé en fonction de la spécificité du milieu carcéral. Les détenus votent donc par procuration⁵ puisque les prisons françaises ne mettent pas en place de bureaux de vote pendant les élections présidentielles. Afin d'établir leur impossibilité de se rendre dans un bureau de vote, les détenus doivent fournir « un extrait du registre d'écrou »⁶.

Une circulaire du ministère de l'Intérieur du 4 décembre 2006 précise les démarches à suivre : « Les personnes incarcérées qui souhaitent voter par procuration doivent s'adresser au greffe de l'établissement pénitentiaire pour les formalités à accomplir. Il appartient ensuite à un officier de police judiciaire, ou à un de ses délégués, de se rendre à la prison pour établir la procuration. Afin de faciliter les déplacements des officiers de police judiciaire, les demandes des détenus doivent être préalablement rassemblées par l'établissement pénitentiaire⁷. »

Si le droit de vote par procuration n'interdit pas à certains détenus de voter, il n'en facilite néanmoins pas l'exercice puisque la personne détenue doit trouver, alors qu'elle est par définition isolée, un mandataire inscrit sur la liste électorale de la même circonscription. En outre, bien souvent, les détenus ne sont pas au courant de leurs droits et pensent que le seul fait d'être incarcéré les prive du droit de vote. Bien que la Direction de l'administration pénitentiaire ait mené une action destinée à assurer l'information effective des détenus, ces mesures sont

1. Il ne s'agit pas ici de recenser tous ceux qui sont exclus du vote mais de se pencher sur une catégorie particulière de personnes, lesquelles, tout en étant autorisées à voter, se voient privées en pratique de ce droit du fait de leur enfermement. Si cette difficulté pratique concerne également les personnes âgées, les handicapés et les personnes habitant dans des zones géographiquement éloignées, le choix du vote des détenus trouve son origine dans l'absence de préoccupation réelle dont ils font l'objet, contrairement aux autres catégories précitées. Voir, pour une vision d'ensemble des personnes privées de liberté, Jean-Louis Héryn, « Les exclus du droit de vote », *Pouvoirs*, n° 120, *Voter*, 2007, p. 95-107, www.revue-pouvoirs.fr

2. Art. 131-26 du Code pénal.

3. Art. L 6 du Code électoral.

4. Art. L 7 du Code électoral. Le Conseil d'État, dans un arrêt du 1^{er} juillet 2005, a conclu à la conventionalité de l'article L 7 par rapport à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour de cassation a adopté la même solution dans un arrêt du 18 décembre 2003. Voir, à cet égard, Jean-Louis Héryn, « Les exclus du droit de vote », *op. cit.*, p. 101.

5. Art. 71 c du Code électoral.

6. Art. R 73 du Code électoral.

7. Circulaire du ministère de l'Intérieur du 4 décembre 2006, « Instructions relatives aux modalités d'exercice du droit de vote par procuration ».

manifestement insuffisantes : le nombre de personnes détenues ayant voté lors des dernières élections reste très faible ; en effet, seuls 2 000 détenus sur 60 000, c'est-à-dire 3 %, ont pu voter lors de la dernière élection présidentielle⁸. Cela est encore accentué par la suppression, par la loi du 31 décembre 1975, du vote par correspondance suite à de nombreuses fraudes électorales. Devant les difficultés posées par le vote par procuration, l'administration pénitentiaire a saisi le secrétariat général du ministère de l'Intérieur en vue de l'installation, lors des prochaines élections, de bureaux de vote dans les prisons. Plusieurs États, tels que le Canada ou l'Australie⁹, aménagent des bureaux de vote sur le site de la prison. Cette possibilité offre l'avantage de rendre plus visible la possibilité d'exercer le droit de vote et élimine la difficulté de trouver un mandataire.

La question du droit de vote des détenus a été portée devant les juridictions nationale et internationale. Le Conseil constitutionnel a rendu une décision relative à l'application de l'article L 71 du Code électoral fixant les règles du vote par procuration. Même si cette décision ne concerne pas l'élection présidentielle, il est néanmoins intéressant de la citer. Lors de l'élection législative partielle des 25 septembre et 2 octobre 2005 qui a eu lieu dans la

13^e circonscription du département des Hauts-de-Seine, la victoire est revenue à Patrick Devedjian, avec 55 % des suffrages exprimés. Claude Karsenti, président de l'association Défense des citoyens, éliminé au premier tour avec 0,64 % des voix, a déféré cette élection au Conseil constitutionnel pour le simple fait que des personnes incarcérées ayant conservé leur droit de vote n'avaient pas été mises à même de l'exercer. Le Conseil a rejeté la requête en considérant que le requérant « n'établit pas que les dispositions de l'article L 71 du Code électoral auraient été méconnues¹⁰ ». Le Conseil constitutionnel a rendu sa décision en vertu de l'article 38 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 selon lequel : « [...] le Conseil, sans instruction contradictoire préalable, peut rejeter, par décision motivée, les requêtes irrecevables ou ne contenant des griefs qui manifestement ne peuvent avoir une influence sur les résultats de l'élection. La décision est aussitôt notifiée à l'Assemblée intéressée ».

Quant à la Cour européenne des droits de l'homme, elle ne s'est pas prononcée sur le droit de vote des détenus mais sur l'incapacité électorale. Se pose alors le problème de la compatibilité, avec l'article 3 du Protocole 1 à la Convention européenne des droits de l'homme, des restrictions des droits civiques en raison de la situation pénale de la personne¹¹.

185

8. Ce chiffre, bien que faible, témoigne des efforts de la Direction de l'administration pénitentiaire puisque, lors du référendum de 2005 sur le traité instituant une Constitution européenne, seuls 500 détenus avaient pu voter.

9. L'article 101 de la loi électorale australienne rend l'inscription sur les listes électorales obligatoire. En compensation, la loi prévoit l'installation de bureaux de vote, notamment dans les prisons.

10. CC, décision du 13 octobre 2005, « A.N. Hauts-de-Seine (13^e circonscription) », § 2. Voir, pour un commentaire de cette décision, *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 20, 2006, p. 66, et Jean-Éric Schoettl, *Gazette du Palais*, 30 octobre-3 novembre 2005, p. 9-10.

11. Voir Frédéric Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme*, PUF, 9^e éd., 2008, p. 566 ; Olivier de Schutter et Dan Kaminski (dir.), *L'institution du droit pénitentiaire. Enjeux de la reconnaissance de droits aux détenus*, LGDJ, 2002, p. 284 sq.

L'article 3 proclame le droit à des élections libres mais ne reconnaît pas expressément le droit de vote. La Cour européenne l'a néanmoins déduit dans un arrêt du 2 mars 1987¹².

Concernant l'incapacité électorale, la Cour européenne s'est prononcée dans un arrêt du 30 mars 2004 en considérant que « le principe même de l'imposition d'une restriction automatique et générale aux droits civiques des détenus condamnés excède les limites d'une marge d'appréciation acceptable et, à l'heure actuelle, n'est plus acceptable dans une société démocratique¹³ ». Elle énonce en outre que « toute dévaluation ou tout affaiblissement [du droit de vote] menace de saper ce système, ce pourquoi il ne faut pas le supprimer fortuitement ou à la légère¹⁴ ».

À côté de certains aspects de l'élection présidentielle qui mettent déjà en lumière un certain nombre de difficultés, d'autres ne se sont pas encore révélés mais leur éventualité suffit à ce que la question soit posée.

QUESTIONS POTENTIELLES

L'élection présidentielle du 6 mai 2007 a conduit le Conseil constitutionnel à annuler, dans le cadre de sa compétence en matière de réclamations, de nombreuses opérations de vote pour des raisons les plus diverses. Toutefois, à l'instar des élections précédentes, l'écart des voix entre les candidats a dépassé le nombre des suffrages irréguliers. La

situation inverse pourrait cependant survenir, impliquant dans le même temps une éventuelle annulation des élections ou des solutions moins radicales. L'élection de 2007 a également permis de renouveler une question qui s'était déjà posée dans les années 1970 quant à l'éventuel décès d'un candidat à l'élection. Une révision de la Constitution avait alors permis de combler les lacunes du texte de 1958 concernant les deux tours de la campagne présidentielle. Cependant, aucune solution n'a été apportée jusque-là au problème que constituerait la disparition du président de la République entre sa victoire au second tour et sa prise de fonction officielle.

Le contentieux des réclamations

Selon l'article 58 de la Constitution, « le Conseil constitutionnel veille à la régularité de l'élection du président de la République. Il examine les réclamations et proclame les résultats du scrutin ». Cette disposition est complétée par la loi référendaire du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel, qui énonce à l'article 3 § 3, alinéa 1^{er} : « Le Conseil constitutionnel veille à la régularité des opérations et examine les réclamations dans les mêmes conditions que celles fixées pour les opérations de référendum par les articles 46, 48, 49, 50 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel¹⁵. »

12. CEDH, arrêt du 2 mars 1987, *Mathieu-Mohin et Clerfayt contre Belgique*, § 48-51.

13. CEDH, arrêt du 30 mars 2004, *Hirst contre Royaume-Uni*, § 40-52.

14. *Ibid.*, § 41.

15. La loi référendaire du 6 novembre 1962 remplace la loi organique du 7 novembre 1958. « [...] Pour partie, ces modifications successives sont dues aux observations précises et argumentées du Conseil constitutionnel faites à la suite des élections présidentielles. Le Conseil exerce, ici, à son initiative, une fonction juridique prospective de conseil en relevant les défauts dans le déroulement du processus électoral », Guillaume Drago, *Contentieux constitutionnel français*, 2006, 2^e éd., p. 219.

Le Conseil constitutionnel est donc compétent pour examiner les réclamations des électeurs¹⁶. Les modalités sont par ailleurs fixées : « Tout électeur a le droit de contester la régularité des opérations en faisant porter au procès-verbal des opérations de vote mention de sa réclamation¹⁷. » Néanmoins, les électeurs ne peuvent saisir directement le Conseil constitutionnel : « considérant qu'il résulte de l'article 28 du décret susvisé du 14 mars 1964 que la faculté de saisir directement le Conseil constitutionnel est réservée aux candidats ainsi qu'au représentant de l'État ; qu'un électeur ne peut contester les opérations qu'en faisant porter au procès-verbal des opérations de vote mention de sa réclamation ; qu'il suit de là que les réclamations adressées directement au Conseil constitutionnel ne sont pas recevables¹⁸ ». C'est donc le préfet qui adresse les réclamations au Conseil

dans les quarante-huit heures suivant la clôture du scrutin.

Les décisions du Conseil constitutionnel relatives aux réclamations sont de deux types : la décision de « déclaration » pour les résultats du premier tour et la décision de « proclamation » pour les résultats du second tour. Ces décisions sont qualifiées de juridictionnelles par l'ensemble de la doctrine¹⁹.

Le détail des réclamations ne figure pas dans les premières décisions du Conseil constitutionnel²⁰. Le contenu des réclamations apparaît pour la première fois dans la décision du 7 mai 1974, « Déclaration relative aux résultats du premier tour de scrutin »²¹ ; celles-ci sont de natures très diverses : elles portent pour l'essentiel sur l'absence de contrôle d'identité des électeurs²², les discordances entre les chiffres inscrits dans le procès-verbal et ceux figurant dans les feuilles de dépouillement²³, les

187

16. Rappelons ici que le Conseil d'État s'est déclaré incompétent pour connaître des réclamations des résultats du scrutin de l'élection présidentielle dans un arrêt du 6 mai 1966, *Dame Chaix et autres*. Voir *AJDA* (note), septembre 1966, II, p. 500.

17. Art. 30, al. 1 du décret du 8 mars 2001 (qui reprend l'article 28 du décret du 14 mars 1964).

18. CC, décision du 12 mai 1995, « Proclamation des résultats de l'élection du président de la République ».

19. Voir par exemple Bernard Malignier, « Les aspects contentieux de la proclamation des résultats de l'élection présidentielle de 1988 », *Les Petites Affiches*, n° 81, 1988, p. 7-9.

20. Lorsque les premières réclamations ont été admises, le Conseil est venu préciser, dès 1965, « que les opérations du premier tour peuvent être critiquées, même si elles n'ont pas abouti à la proclamation d'un candidat », Bruno Genevois, « Le Conseil constitutionnel et l'élection présidentielle de 1988 », *Revue du droit public*, vol. 105, 1989, p. 36.

21. « Cette innovation répond à un souci d'exemplarité des sanctions frappant les diverses irrégularités [...] », Pierre Avril, « Aspects juridiques de l'élection présidentielle des 5 et 19 mai 1974 », *Revue de droit public*, vol. 90, 1974, p. 1123-1124. Voir également, Loïc Philip, « Décision du 24 mai 1974 », *Actualité juridique de droit administratif*, juillet-août 1974, p. 378.

22. Voir CC, décision du 15 mai 1981, « Proclamation des résultats de l'élection du président de la République », § 1 ; du 27 avril 1988, « Résultats du premier tour de scrutin », § 2 ; du 12 mai 1995, « Proclamation des résultats de l'élection du président de la République » ; du 24 avril 2002, « Résultats du premier tour de scrutin », § 1 ; et du 10 mai 2007, « Proclamation des résultats de l'élection du président de la République », § 1.

23. Voir CC, décision du 27 avril 1988, « Résultats du premier tour de scrutin », § 1, et du 24 avril 2002, « Résultats du premier tour de scrutin », § 2.

enveloppes non réglementaires²⁴, les urnes non conformes²⁵, la composition irrégulière du bureau de vote²⁶, l'absence d'isoloir²⁷, ou encore les problèmes liés aux délégués constitutionnels²⁸. Lors du second tour de 2002, certaines réclamations ont révélé des faits pour le moins insolites. Ainsi, dans la commune de Villemagne, dans l'Aude, le maire a mis à la disposition des électeurs un dispositif symbolique de décontamination et a organisé un simulacre de vote invitant les électeurs à désigner un candidat ne figurant pas au second tour. Au-delà de l'originalité de la mesure, ce cas particulier présente un intérêt juridique majeur. *A priori*, le passage par un pédiluve, au même titre que l'utilisation d'une pince à linge ou d'un nez rouge, présume de l'intention de vote des électeurs et porte donc atteinte au secret du scrutin²⁹. Toutefois, le Conseil est

allé beaucoup plus loin en introduisant pour la première fois dans le contentieux électoral l'atteinte à la dignité du scrutin. Pour les juges, « ces agissements annoncés et conduits par l'autorité même chargée des opérations électorales dans la commune sont incompatibles avec la dignité du scrutin et ont été de nature à porter atteinte au secret du vote ainsi qu'à la liberté des électeurs³⁰ ». Le choix de ce concept clé n'est pas anodin ; il sert à mettre en lumière le fait que le scrutin et le vote des électeurs ont été « tourn[és] en dérision³¹ ». De fait, la décision du Conseil constitutionnel permettrait d'étendre ce concept à l'exercice d'un droit fondamental³². Cependant, l'utilisation de la notion de dignité dans le contentieux électoral est sans doute excessive. La dignité humaine fait référence à une qualité inséparablement liée à l'idée même de l'homme. Le concept de

24. Par exemple, en 1995, dix bulletins au nom de Robert Hue étaient contenus dans des enveloppes non conformes (CC, décision du 26 avril 1995, « Résultats du premier tour de scrutin »).

25. À cet égard, le Conseil constitutionnel a sanctionné les urnes en bois (CC, décision du 26 avril 1995, « Résultats du premier tour de scrutin ») ou les urnes métalliques (CC, décision du 12 mai 1995, « Proclamation des résultats de l'élection du président de la République »), dans la mesure où le Code électoral exige en son article L 63 que l'urne soit transparente.

26. On notera par exemple des problèmes dans la répartition des attributions entre les membres composant le bureau ou la présence du seul président au bureau de vote (CC, décision du 12 mai 1995, « Proclamation des résultats de l'élection du président de la République »).

27. Tantôt les électeurs n'ont pas été invités à passer par l'isoloir (CC, décision du 12 mai 1995, « Proclamation des résultats de l'élection du président de la République »), tantôt aucun isoloir n'a été mis à la disposition des électeurs (CC, décision du 25 avril 2007, « Proclamation des résultats de l'élection du président de la République », § 2).

28. Dans certains cas, le président du bureau de vote s'est opposé à ce que le délégué d'un candidat inscrive une réclamation au procès-verbal (CC, « Proclamation des résultats de l'élection du président de la République », § 2). Dans d'autres cas, des menaces ont été proferées à l'encontre des délégués (CC, décision du 24 avril 2002, « Résultats du premier tour de scrutin », § 3).

29. Art. L 59 du Code électoral.

30. CC, décision du 8 mai 2002, « Proclamation des résultats de l'élection du président de la République », § 1.

31. Jean-Pierre Camby, « Le maire, le pédiluve et l'élection présidentielle », *Les Petites Affiches*, n° 125, 2002, p. 15.

32. Richard Ghevontian, « Le principe de dignité du scrutin », *Dalloz*, 2003, n° 17, p. 1132.

dignité semble donc inapproprié dans le cadre du contentieux électoral et l'idée d'une atteinte à la *solemnité* du scrutin aurait mérité d'être exploitée. De même, le Conseil aurait pu utiliser la notion récurrente d'atteinte à la *sincérité* du scrutin, cette dernière pouvant se définir « comme le révélateur de la volonté réelle de l'électeur³³ ».

Cet anthropomorphisme confirme alors que la notion de dignité est un concept flou, un principe « fourre-tout », destiné à pallier les insuffisances de certains fondements juridiques.

Au demeurant, ces solutions sont pour certains classiques mais assez strictes³⁴. Pour d'autres, le Conseil s'en tient à une approche très pragmatique des conséquences à tirer des irrégularités qu'il relève; selon les hypothèses, il témoigne d'une rigueur plus ou moins grande³⁵.

L'article 50 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 vient préciser la nature du contrôle effectué par le Conseil en la matière: « [...] Dans le cas où le Conseil constitutionnel constate l'existence d'irrégularités dans le déroulement des opérations, il lui appartient d'apprécier si, eu égard à la nature et à la gravité des irrégularités, il y a lieu soit de maintenir lesdites opérations, soit de prononcer leur

annulation totale ou partielle. » À cet égard, il échet de préciser que le Conseil constitutionnel exerce « un contrôle de proportionnalité entre le niveau d'irrégularité et l'atteinte à la régularité et à la sincérité du scrutin³⁶ ».

Ainsi, dans les différents cas énumérés précédemment, et conformément à l'ordonnance du 7 novembre 1988, le Conseil constitutionnel annule les opérations entachées d'irrégularité. À ce titre, il est intéressant de noter que son vocabulaire diffère d'une élection à l'autre. En effet, les sages annulent les suffrages exprimés, annulent les résultats ou annulent les opérations de vote.

Parfois, les membres du Conseil constitutionnel n'annulent pas les résultats mais effectuent une simple majoration: il en va ainsi lorsque le nombre des émargements est inférieur au nombre de bulletins et enveloppes trouvés dans l'urne³⁷ ou lorsque l'on constate un problème de compétence de la Commission de recensement³⁸.

Enfin, certaines réclamations aboutissent à un constat de validité. C'est le cas notamment des requêtes concernant des barrages ou actes de violence empêchant les électeurs de se rendre dans les bureaux de vote³⁹. Par rapport à ces

189

33. Richard Ghevontian, « La notion de sincérité du scrutin », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°13, 2002, p. 1.

34. Jean-Pierre Camby, *Le Conseil constitutionnel, juge électoral*, Dalloz, 2004, 3^e éd., p. 198.

35. Bruno Genevois, *op. cit.*, p. 38.

36. Laurent Depussay, « L'encadrement juridique des élections présidentielles de 2007. Dilution des responsabilités sous le contrôle du Conseil constitutionnel », *Revue électronique Sens-Public*, mars 2007, p. 6, www.sens-public.org. Voir, pour une première application de ces termes, CC, décision du 15 mai 1981, « Proclamation des résultats de l'élection du Président de la République », § 1.

37. CC, décision du 12 mai 1995, « Proclamation des résultats de l'élection du président de la République ».

38. CC, décision du 25 avril 2007, « Résultats du premier tour de scrutin », § 6.

39. Ces faits renvoient à la situation exceptionnelle qui régnait en Nouvelle-Calédonie en 1988 (voir les décisions du Conseil constitutionnel des 27 avril et 11 mai 1988). Pour le

190 circonstances exceptionnelles ayant eu lieu sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie, le Conseil estime que « pour graves qu'ils aient été, les incidents ci-dessus relatés n'ont pas eu pour effet, en raison du caractère national du scrutin pour l'élection du président de la République, d'affecter dans l'ensemble du territoire de Nouvelle-Calédonie, la validité des suffrages qui y ont été exprimés⁴⁰ ». Le Conseil considère que l'irrégularité selon laquelle le maire, ou le premier adjoint au maire, n'a pas été désigné comme président d'un des bureaux de vote, alors qu'il n'avait pas d'empêchement, n'a pas eu pour effet de porter atteinte à la liberté ou à la sincérité du scrutin⁴¹. De même, la diffusion d'un tract qualifié de diffamatoire contre l'un des deux candidats ne peut être regardé comme ayant affecté le résultat du scrutin puisqu'« il n'est pas allégué que le candidat mis en cause n'ait pu répondre utilement au tract contesté et que l'ampleur de la diffusion critiquée n'est ni établie ni même évaluée par le protestataire⁴² ». Enfin, l'absence de contrôle d'identité avant la remise des enveloppes mais effectué au moment du vote n'empêche pas de prendre en considération

les suffrages exprimés dans les bureaux concernés⁴³.

Pour l'heure, les juges n'ont jamais estimé qu'une irrégularité portait suffisamment atteinte à la sincérité du scrutin pour prononcer l'annulation d'une élection. Partant, ces diverses annulations ont simplement eu une portée que certains qualifient de pédagogique⁴⁴ dans la mesure où les irrégularités constatées n'ont eu qu'une faible incidence sur l'ensemble des résultats⁴⁵. Cependant, en 2002, entre les deux tours de l'élection présidentielle, le Conseil constitutionnel a été directement destinataire d'un assez grand nombre de recours émanant d'électeurs et tendant à l'annulation de l'ensemble des opérations électorales pour des motifs tirés de ce que la sincérité du vote du 21 avril 2002 aurait été altérée par diverses circonstances, telles que la diffusion prématurée dans les départements d'outre-mer des résultats de la métropole ou la publication de résultats de sondage d'opinion donnant Lionel Jospin présent au second tour. Mais, comme on l'a vu précédemment, les électeurs ne peuvent tenter de tels recours devant le Conseil constitutionnel. En revanche, le décret du 14 mars 1964 prévoit que « tout candidat

Conseil, « tels qu'ils sont présentés, ces événements sont au fond réputés avoir exercé une influence insuffisante sur le résultat de la consultation parce qu'ils sont tout à la fois limités dans le temps – le jour du scrutin – et dans l'espace – ils n'ont affecté le déroulement des opérations électorales que dans un petit nombre de bureaux de vote », Bernard Malignier, *op. cit.*, p. 19.

40. CC, décision du 27 avril 1988, « Résultats du premier tour de scrutin », § 6.

41. CC, décision du 11 mai 1988, « Proclamation des résultats de l'élection du président de la République », § 4.

42. CC, décision du 12 mai 1995, « Proclamation des résultats de l'élection du président de la République ».

43. *Id.*

44. Voir, en ce sens, Bruno Genevois, *op. cit.*, p. 39, et Jean-Pierre Camby, « Le maire, le pédiluve et l'élection présidentielle », *op. cit.*, p. 14.

45. Voir, à titre d'exemple, Olivier Schrameck, « Le Conseil constitutionnel et l'élection présidentielle de 1995 », *Actualité juridique de droit administratif*, n°1, 1996, p. 3-21.

peut également, dans le même délai de quarante-huit heures, déférer directement au Conseil constitutionnel l'ensemble des opérations électorales». On notera cependant qu'aucun candidat n'a soulevé les griefs précités devant le Conseil.

Si, pour l'instant, aucune élection n'a été annulée suite aux irrégularités constatées, l'éventualité de ce problème doit être soulevée. Jusqu'à présent, l'écart des voix entre les candidats a toujours dépassé le nombre des suffrages irréguliers. Mais que se passerait-il dans le cas contraire ? Le problème aurait pu se poser lors de l'élection présidentielle de 1974 : « [le pouvoir d'annulation partielle du Conseil] lui donne un véritable pouvoir de réformation puisque, en annulant les opérations d'un certain nombre de bureaux de vote, il peut très bien modifier le résultat de l'élection. C'est ce qui aurait pu se produire en 1974 si l'écart des voix entre MM. Mitterrand et Giscard d'Estaing avait été encore plus faible et si le Conseil avait prononcé, par exemple, l'annulation des opérations dans les territoires d'outre-mer⁴⁶ ».

La solution à ce problème a déjà été envisagée par l'ancien Commissaire du gouvernement Bruno Genevois, appliquant au contentieux constitutionnel des solutions liées aux élections administratives : « [...] le juge de l'élection présidentielle devrait, dans un premier temps, faire la somme des irrégularités commises au cours du scrutin sur l'ensemble du territoire avant d'en chiffrer l'incidence sur le résultat de l'élection. Dans cette perspective, il conviendrait de déduire ceux des suffrages irréguliers

qu'il estime impossible d'attribuer à un candidat plutôt qu'à un autre, tant du nombre des suffrages exprimés que de celui des voix obtenues par le candidat arrivé en tête, afin de s'assurer qu'une fois ces déductions opérées, ce candidat conserve toujours la majorité et même, si l'élection est acquise dès le premier tour, la majorité absolue. Une fois réglée la situation du candidat arrivé en tête, il serait statué en fonction des mêmes règles, c'est-à-dire au moyen d'une double déduction hypothétique, sur le cas du candidat arrivé en deuxième position⁴⁷ ». Pour Guy Carcassonne, le dénouement est plus radical : « S'il y a eu des irrégularités manifestes, portant sur un nombre de voix supérieur à celui séparant les deux candidats, l'annulation ne doit pas faire de doute [...] »⁴⁸. Cette solution présente toutefois l'inconvénient de reposer entièrement sur l'appréciation par le Conseil constitutionnel de la notion d'« irrégularités manifestes ».

Une autre éventualité peut se poser, elle concerne les aléas de la campagne présidentielle.

Le décès du président entre la proclamation des résultats et son entrée en fonction

Si un candidat déclaré vainqueur à l'issue du second tour venait à mourir avant son entrée en fonction, aucune disposition n'est prévue pour faire face à ce problème. Concernant la campagne électorale et l'élection présidentielle, la Constitution prévoit seulement l'hypothèse selon laquelle un candidat à l'élection présidentielle décède avant

46. Loïc Philip, *op. cit.*, p. 379.

47. Bruno Genevois, *op. cit.*, p. 19-50.

48. Guy Carcassonne, « Thallahassee, Paris », *Dalloz*, n°5, 2001, p. 394.

le premier tour ou entre les deux tours. Toutefois, cette possibilité n'a été introduite que tardivement et résulte d'une série d'événements ayant provoqué une certaine prise de conscience.

*Les hypothèses prévues
par la Constitution*

Lors des élections de 1974, le Conseil constitutionnel avait assorti sa décision relative à la proclamation des résultats d'une déclaration dans laquelle il exprimait ses inquiétudes quant à l'éventuel décès d'un candidat à l'élection présidentielle: « le cas du décès d'un des candidats admis à se présenter n'est pas envisagé de façon précise, ce qui risque de poser éventuellement un problème d'appréciation particulièrement grave⁴⁹ ». Ses craintes avaient d'ailleurs été corroborées par une série d'événements ayant perturbé le déroulement de plusieurs campagnes électorales à l'étranger. Ainsi, lors des élections américaines de 1968, le candidat Robert Kennedy a été assassiné et un autre, George Wallace, a été victime d'un attentat. Au Portugal, l'amiral de Azevedo a été frappé d'une crise cardiaque à la veille de l'élection populaire du président en 1976⁵⁰. Suite à ces différents incidents et encouragée par la doctrine⁵¹, une réforme a été introduite par la loi constitutionnelle du 18 juin 1976, complétant l'article 7 de la Constitution par cinq alinéas.

L'article 7 distingue selon que le fait générateur se produit avant le premier tour ou avant le second tour.

Si l'empêchement ou le décès a lieu avant le premier tour, l'article 7 prévoit tout d'abord deux situations aux alinéas 6 et 7, respectivement à la veille de la clôture des candidatures et du scrutin. Dans le premier cas, « si, dans les sept jours précédant la date limite du dépôt des présentations de candidatures, une des personnes ayant, moins de trente jours avant cette date, annoncé publiquement sa décision d'être candidate décède ou se trouve empêchée, le Conseil constitutionnel peut décider de reporter l'élection ». Il s'agit ici d'une compétence discrétionnaire du Conseil constitutionnel. « C'est donc à lui qu'il revient d'apprécier, en fonction de l'audience présumée du candidat concerné : s'il s'agit d'une candidature considérée comme marginale, sa disparition peut ne pas suffire à justifier le report. À l'inverse, celle d'un candidat significatif pourrait entacher gravement le scrutin si la famille politique qu'il devait incarner était privée de la possibilité de désigner un autre champion⁵². » Dans le second cas, « si, avant le premier tour, un des candidats décède ou se trouve empêché, le Conseil constitutionnel prononce le report de l'élection ». « Ici, la stricte égalité entre les candidats prime l'évaluation de leurs chances⁵³ » et le Conseil constitutionnel dispose alors d'une compétence liée.

Maintenant, si le décès ou l'empêchement se produit avant le second tour, l'article 7 opère une nouvelle distinction

49. CC, déclaration du 24 mai 1974.

50. Jean Gicquel et Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 2^e éd., Montchrestien, 2005, p. 550.

51. Jean Gicquel, « Article 7 », in François Luchaire et Gérard Conac (dir.), *La Constitution de la république française*, 2^e éd., Economica, 1987, p. 365.

52. Guy Carcassonne, *La Constitution*, Seuil, 2009, 9^e éd., p. 75-76.

53. *Ibid.*, p. 75.

à l'alinéa 8 entre les candidats potentiels et réels. S'agissant des candidats potentiels, la Constitution prévoit qu'« en cas de décès ou d'empêchement de l'un des candidats les plus favorisés au premier tour avant les retraits éventuels, le Conseil constitutionnel déclare qu'il doit être procédé de nouveau à l'ensemble des opérations électorales ». Là encore, la compétence de la Haute Instance est liée mais il n'est plus question de report d'élection ; l'ensemble du processus électoral doit être repris de zéro. « Il en est de même en cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats restés en présence en vue du second tour. »

Si les constituants ont su combler certaines lacunes de la Constitution concernant l'interruption de la campagne avant les premier et second tours, il reste des situations pour lesquelles le texte constitutionnel est muet.

Les hypothèses non prévues par la Constitution

Pour reprendre la formule hypothétique évoquée en introduction, qu'arriverait-il si le candidat élu au second tour venait à disparaître avant sa prise de fonction officielle ? Devant le silence de la Constitution⁵⁴, quelle solution

devrait-il être proposée pour combler ce vide juridique ?

D'abord, il conviendrait de recommencer le processus électoral selon les modalités prévues par l'alinéa 8 de l'article 7 de la Constitution. Mais toute la difficulté réside ensuite dans le statut ambigu du candidat nouvellement élu. Ce dernier ayant gagné l'élection, il est assuré de devenir président de la République mais il ne l'est pas encore puisque le président en exercice continue d'exercer ses fonctions⁵⁵. Dès lors, quelles règles faut-il appliquer pour répondre à cette « vacance » particulière ?

Jusqu'à la date de la prise de fonction du candidat élu, la solution est simple puisque le président sortant est toujours en exercice. Toutefois, cette période n'est pas illimitée et c'est d'ailleurs le Conseil constitutionnel qui fixe la date à laquelle l'ancien président doit sortir de sa charge. Que se passe-t-il alors à l'expiration de ce délai ? Le candidat élu n'ayant pas encore pris ses fonctions officielles, les règles relatives à la cessation définitive de fonction du président de la République ne peuvent s'appliquer⁵⁶. Il semblerait donc opportun, afin d'assurer la continuité de l'État, de maintenir l'ancien président en fonction jusqu'à la tenue de nouvelles élections, même si

193

54. Notons que les constitutions allemande, espagnole, italienne et américaine sont également silencieuses sur ce point. Par contre, la Constitution du Sénégal du 22 janvier 2001 énonce à l'article 36 qu'« au cas où le président de la République élu décède, se trouve définitivement empêché ou renonce au bénéfice de son élection avant son entrée en fonction, il est procédé à de nouvelles élections dans les conditions prévues à l'article 31 ».

55. Voir sur ce point Michel Lascombe, *Le Droit constitutionnel de la V^e République*, L'Harmattan, 2005, 9^e éd., p. 43.

56. Ces règles sont prévues par l'article 7 alinéa 4 de la Constitution : lorsque l'empêchement est déclaré définitif par le Conseil constitutionnel – en cas de décès ou démission –, l'intérim est exercé par le président du Sénat jusqu'à l'organisation de nouvelles élections. Cette situation s'est posée à deux reprises sous la V^e République lorsque Charles de Gaulle a démissionné en 1969 et lorsque Georges Pompidou est décédé en 1974. Dans les deux cas, Alain Poher, président du Sénat, a assuré l'intérim.

la date fixée pour l'abandon de ses charges a expiré. C'est d'ailleurs ce que prévoit la Constitution, à l'article 7 alinéa 10, dans l'hypothèse d'une nouvelle élection pour d'autres motifs : si l'élection est reportée à une date postérieure à l'expiration des pouvoirs du président en exercice, celui-ci demeure en fonction jusqu'à la proclamation de son successeur.

194 Au demeurant, bien que des solutions logiques et opportunes soient proposées, il est regrettable que la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur la modernisation des institutions de la V^e République ne donne pas de solution au problème que nous venons de soulever. De fait, en l'absence de disposition constitutionnelle explicite, la survenance d'un tel événement conduira à combler cette lacune par des décisions improvisées et sans base juridique.

L'élection présidentielle de 2007 a donc fait ressortir un certain nombre de questions, nous avons choisi de n'en traiter que certaines. L'une d'entre elles prouve qu'un système mal adapté peut aboutir en pratique à priver une certaine

catégorie de la population de son droit de vote. En effet, il apparaît que le vote par procuration est manifestement mal adapté aux personnes détenues : entre le manque d'information et la difficulté de trouver un mandataire, le pourcentage de personnes incarcérées ayant voté est particulièrement faible. Pourtant, des solutions telles que l'installation de bureaux de vote dans les prisons pourraient permettre de remédier à ces difficultés, malgré le risque sécuritaire.

L'élection de 2007 et les nombreuses réclamations liées au déroulement du scrutin montrent que le nombre des suffrages irréguliers pourrait, un jour, être supérieur à l'écart des voix existant entre les deux candidats. Pour l'heure, certaines réponses sont venues de la doctrine, mais il serait bon que le Conseil constitutionnel se prononce sur ce problème pour y apporter une réponse claire et non équivoque.

Enfin, cette même élection a rappelé que la Constitution, et tout particulièrement son article 7, souffrait d'une lacune qu'il serait souhaitable de combler. Or la récente révision de la Constitution en juillet 2008 ne contient aucune mesure destinée à corriger ce défaut.

PIERRE ASTIÉ
DOMINIQUE BREILLAT
CÉLINE LAGEOT*

REPÈRES ÉTRANGERS

(1^{er} octobre – 31 décembre 2008)

195

ALGÉRIE

Novembre 2008. **Mandat présidentiel.** Le processus est classique. Les constitutions prévoyant une limitation du nombre des mandats présidentiels à deux sont révisées pour permettre des réélections multiples du chef de l'État plutôt que de recourir au tour de passe-passe à la russe. Après le Cameroun, l'Algérie révisé l'article 74 de sa Constitution pour permettre au président Bouteflika, 71 ans, de briguer un troisième mandat. Plutôt que de recourir au référendum, le chef de l'État choisit d'aller vite et sans risque avec la voie parlementaire. Le projet est adopté le 12 novembre par le Parlement par 500 voix contre 21 (les élus du RCD) et 8 abstentions.

Le président Bouteflika est à la tête de l'État depuis le 27 avril 1999.

La révision constitutionnelle réorganise les prérogatives au sein de l'exécutif. La fonction de chef du gouvernement responsable devant l'Assemblée disparaît au profit d'un Premier ministre.

Elle proclame la promotion des droits politiques de la femme.

ALLEMAGNE

1^{er} et 27 octobre 2008. **Bavière.** Le ministre-président de Bavière Günther Beckstein, 65 ans, en fonction depuis le 9 octobre 2007, démissionne suite au revers électoral aux élections au Landtag. Cette démission intervient à la suite de celle du président du parti CSU Erwin Huber. Günther Beckstein était le Premier ministre-président protestant du Land, patrie de Benoît XVI.

Le 27 octobre, le Landtag élit Horst Seehofer, 59 ans, CSU, ministre fédéral de l'Agriculture, à la tête du gouvernement.

18 octobre 2008. **SPD.** Un congrès extraordinaire du SPD se tient à Berlin où 500 délégués désignent le populaire ministre des Affaires étrangères Frank-Walter Steinmeier avec 95 % des suffrages en tant que candidat à la chancellerie. Il

* Université de Poitiers – UMR 6224 CECOJI.

remplace Kurt Beck très bas dans les sondages. Franz Müntefering redevient président du SPD, fonction qu'il a exercée de 2004 à 2005, suite à la démission de Kurt Beck le 7 septembre, alors qu'il était au plus bas dans les sondages.

3 novembre 2008. **Hesse.** Andrea Ypsilanti ne sera pas ministre-présidente du Land de Hesse. 4 députés SPD menés par Jürgen Walter, chef de file de l'aile droite, ont fait défection déclarant ne pouvoir mêler leurs voix à celles de La Gauche. Cette coalition devait être une première en Allemagne. Roland Koch, 50 ans, CDU, au pouvoir depuis le 7 avril 1999, reste donc à la tête du Land et va continuer à expédier les affaires courantes avant la dissolution du Landtag et les nouvelles élections prévues le 18 janvier 2009.

Cet échec conforte la ligne réformiste du nouveau président du SPD, Franz Müntefering et du candidat du parti à la chancellerie, Frank-Walter Steinmeier, ministre des Affaires étrangères.

ANGLO-NORMANDES (ÎLES)

10 décembre 2008. **Sercq.** Les premières élections législatives de l'île de Sercq ont lieu le 10 décembre, mettant fin à 453 ans de régime féodal. Elles se déroulent dans un climat de très grande tension entre partisans des frères jumeaux milliardaires David et Frederick Barclay, qui depuis 1993 sont propriétaires de l'îlot de Brecqhou et ont voulu faire de l'île un haut lieu du tourisme, et partisans du seigneur de l'île Michael Beaumont, hostiles à une « ville-gadget ». C'est une victoire des « traditionalistes » qui remportent 26 des 28 postes de chefs plaidés qui siègent dans la nouvelle assemblée. Les frères Barclay ne réussissent à faire élire que 2 députés alors qu'ils avaient

6 sièges dans l'ancien Parlement. Ils sont pris à leur propre piège n'ayant peut-être pas imaginé que l'argent ne peut tout faire. Ce sont eux qui avaient conduit Sercq à cette évolution. En 1999, ils avaient obtenu la suppression du droit d'aînesse qui réglait les héritages. En 2006, par référendum, les habitants s'étaient prononcés pour un Parlement élu remplaçant l'assemblée représentant les propriétaires terriens.

Avec un taux de participation de 87 % c'est un camouflet cinglant pour les frères Barclay qui en rétorsion décident le lendemain de mettre fin à leurs activités sur l'île, mettant au chômage 140 habitants sur 600.

AUTRICHE

8 octobre et 24 novembre, 2 décembre 2008. **Gouvernement.** Le 8 octobre, le président Heinz Fischer demande à Werner Faymann, social-démocrate, de former un gouvernement. Un accord est conclu le 23 novembre avec l'ÖVP, conservateurs. Werner Faymann, 48 ans, SPÖ, et Josef Pröll, 40 ans, ÖVP, ministres du gouvernement sortant, seront chancelier et vice-chancelier. Les Affaires étrangères iront à Michael Spindelegger, ÖVP, les Finances à Josef Pröll, la Défense restera à Norbert Darabos, SPÖ, et l'Intérieur à Maria Fekter, ÖVP.

La crise économique et financière mondiale a contraint les deux partis qui avaient mis fin à leur coalition cet été, entraînant des élections législatives anticipées le 28 septembre, à se rapprocher de nouveau pour former une nouvelle coalition, capable de y faire face.

Werner Faymann succède le 2 décembre au chancelier Alfred Gusenbauer, 48 ans, SPÖ, en fonction depuis le 11 janvier 2007, avec le vice-chancelier conservateur Wilhelm Molterer, 53 ans.

BELGIQUE

18 décembre 2008. **Crise financière.** Dans une lettre aux députés, le président de la Cour de cassation, Ghislain Londers, accuse le 18 décembre le gouvernement d'Yves Leterme d'avoir « tout mis en œuvre » pour éviter que la justice remette en cause le démantèlement de la banque Fortis dont le rachat par BNP Paribas avait été annoncé le 6 octobre. La justice belge a gelé le 12 décembre l'opération de reprise de Fortis par BNP Paribas estimant que les actionnaires auraient dû être consultés. Des médias flamands ont évoqué des pressions exercées tant sur les juges de première instance que sur ceux de la cour d'appel. L'une des trois juges a d'abord déposé plainte et affirmé qu'elle était l'objet de pression de la part de ses deux collègues. Mais elle est maintenant visée par une enquête de la Cour de cassation. Son mari, membre du parti d'Yves Leterme, l'aurait informée en primeur de la décision.

Yves Leterme remet sa démission le 19 décembre au roi Albert II. Le *Fortisgate* aura eu raison du gouvernement... Le roi accepte la démission d'Yves Leterme, le 22 décembre.

Le pays se retrouve sans budget ni plan de relance économique.

Le 23 décembre, le roi fait appel à Wilfried Martens, démocrate-chrétien flamand, 72 ans, Premier ministre du 3 avril 1979 au 6 avril 1981 et du 17 décembre 1981 au 7 mars 1992, président depuis 1991 du Parti populaire européen. Il est nommé « explorateur royal », selon la terminologie nouvelle depuis la formation du cabinet Leterme.

Le 28 décembre, le roi demande à Herman Van Rompuy, 61 ans, président de la Chambre des représentants, de former un nouveau cabinet.

Celui-ci prête serment le 30 décembre avec Guido De Padt comme ministre de l'Intérieur. Un seul autre changement a lieu avec l'arrivée de Stefaan De Clerck à la Justice.

Herman Van Rompuy, CD&V, parfait bilingue, habitant d'une commune flamande majoritairement francophone, catholique, membre de l'aile la plus « belge » du CD&V, a accepté par devoir et notamment pour empêcher le retour du libéral Guy Verhofstadt. Il trouve un accord avec les cinq partis de la majorité (CD&V, chrétiens-démocrates flamands; Open VLD, libéraux flamands; Mouvement réformateur, libéraux francophones; PS, socialistes francophones et Centre démocrate humaniste, chrétiens-démocrates francophones) le 30 décembre.

Le 2 janvier, les représentants approuvent la nomination du nouveau Premier ministre par 88 voix contre 45.

CANADA

14 octobre 2008. **Élections législatives. Gouvernement.** Le Premier ministre conservateur Stephen Harper, 48 ans, originaire de l'Alberta, à la tête d'un gouvernement minoritaire depuis le 6 février 2006, réussit à l'emporter lors des élections législatives avec 37,6 % des voix face aux libéraux du leader de l'opposition Stéphane Dion avec 26,2 %, au Nouveau Parti démocratique avec 18,2 %, au Bloc québécois avec 10 % et au Parti vert avec 6,8 %. 0,7 % vont aux indépendants.

Il manque cependant la majorité absolue avec 143 sièges sur 308 en raison de l'excellent résultat du Bloc québécois qui remporte 49 des 75 sièges québécois malgré une baisse des suffrages.

Les grands vaincus sont les libéraux qui connaissent leur plus mauvais résultat depuis 20 ans tombant de 95 à 77 députés,

leur projet de taxe sur le carbone ayant été mal perçu. Les Verts n'ont aucun élu et il y a deux indépendants.

Le taux de participation (59,1 %) est le plus faible de toute l'histoire du Canada depuis 141 ans.

Le Premier ministre Stephen Harper remanie son gouvernement dans lequel Lawrence Cannon, 61 ans, devient ministre des Affaires étrangères.

Cependant, le gouvernement est menacé par un accord sans précédent. Les partis de l'opposition signent le 1^{er} décembre un accord pour renverser

le gouvernement Harper et le remplacer par une coalition dirigée par le leader libéral, le québécois Stéphane Dion, dont le parti a subi cependant un revers. La coalition serait formée du Parti libéral et du Nouveau Parti démocratique et serait appuyée par le Bloc québécois.

Dans un « discours à la nation » le 3 décembre, le Premier ministre veut utiliser « tous les moyens légaux » pour s'y opposer. Mais, afin d'éviter au cabinet d'être renversé, la gouverneure générale accepte de suspendre les travaux du Parlement jusqu'au 26 janvier.

Élections législatives au Canada

Inscrits	23 401 064			
Suffrages exprimés	13 832 972 (59,1 %)			
<i>Partis</i>	<i>voix</i>	<i>%</i>	<i>sièges</i>	
Parti conservateur	5 205 334	37,6 (+1,0)	143 (+19)	
Parti libéral	3 629 990	26,2 (-4,0)	76 (-27)	
Nouveau Parti démocratique	2 517 075	18,2 (+0,7)	37 (+8)	
Bloc québécois	1 379 565	10,0 (-0,5)	50 (-1)	
Parti vert	940 747	6,8 (+2,3)	0	
Indépendant	89 524	0,7	2 (+1)	
Parti de l'Héritage chrétien	26 722	0,2		
Parti marxiste-léniniste	8 753	0,1		
Parti libertarien	7 382	0,1		
Parti progressiste canadien	5 920	0,0		
Aucune appartenance	5 458	0,0		
Parti communiste	3 639	0,0		
Parti Action canadienne	3 508	0,0		
Parti radical Marijuana	2 319	0,0		
Neorhino.ca	2 263	0,0		
Newfoundland and Labrador First Party	1 801	0,0		
Les Gens d'abord	1 640	0,0		
Alliance Animaux Environnement	529	0,0		
Travailler moins	423	0,0		
Parti du Bloc de l'Ouest	195	0,0		
Pouvoir politique du peuple	185	0,0		

CHINE

12 et 19 octobre 2008. **Agriculture.** La 3^e session plénière du 17^e comité central du PC chinois décide une « réforme majeure » qui pourrait permettre aux paysans de « transférer, sous-traiter et louer » les lopins de terre qu'ils cultivaient. Jusqu'à maintenant les paysans n'avaient pas le droit de céder les terres qu'ils exploitaient selon un droit d'usage et dont ils étaient propriétaires collectivement.

Les grandes lignes de la réforme sont publiées le 19 octobre.

COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE
DES ÉTATS DE L'AFRIQUE
DE L'OUEST (CEDEAO)

27 octobre 2008. **Droits de l'homme.** La cour de justice de la CEDEAO, créée en 1991, est notamment compétente en matière de violation des droits fondamentaux tels que définis dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de l'ONU. Accessible aux individus, ses décisions sont exécutoires et sans appel.

Pour la première fois, elle condamne un État, le Niger, au motif qu'il n'a pas protégé une jeune fille de l'esclavage. Il doit lui verser 10 millions de francs CFA (15 000 €) de dommages et intérêts. Au préalable, la jeune femme qui avait agi en justice s'est vu condamner à une peine d'emprisonnement de six mois pour « bigamie ».

Cette décision de la CEDEAO peut avoir une portée considérable dans un pays comme le Niger où l'on compterait environ 43 000 esclaves (sur 10 millions d'habitants). Ils seraient aussi très nombreux en Mauritanie (12 % de la population) et au Mali.

ESPAGNE

Novembre 2008. **Laïcité.** Après l'Allemagne et l'Italie, c'est le tour de l'Espagne d'être agitée par la question des crucifix.

Un juge du tribunal administratif de Valladolid ordonne le retrait des crucifix placés dans les salles de classe de l'école publique Macias Picavea de Valladolid. C'est la première fois qu'une décision de ce type intervient. La décision s'inspire d'une décision du tribunal constitutionnel qui a affirmé que « l'État ne peut ni adhérer ni apporter un soutien, à quelque religion que ce soit, puisqu'il ne doit exister aucune confusion entre les fins religieuses et les fins étatiques ».

L'article 16 de la Constitution est malgré tout ambigu car il affirme qu'« aucune confession n'aura le caractère de religion d'État. Les pouvoirs publics tiendront compte des croyances religieuses de la société espagnole et entretiendront de ce fait des relations de coopération avec l'Église catholique et les autres confessions ».

En décembre, le gouvernement prépare une nouvelle loi sur la liberté religieuse afin d'actualiser le texte de 1980 et visant à un plus grand respect du pluralisme religieux et de la laïcité, ce qui suscite l'opposition forte du Parti populaire soutenu par l'Église catholique.

Le 28 décembre a lieu à Madrid une « messe pour la famille » en présence de 37 évêques. L'avortement est au cœur de l'homélie du cardinal Antonio Maria Rouco Varela, archevêque de Madrid. Plusieurs centaines de milliers de personnes assistent à cette messe.

ÉTATS-UNIS

4 novembre 2008. **Élection présidentielle.** Élections législatives, sénatoriales.

Référendums. Pour la première fois dans l'histoire des États-Unis, le 44^e président élu à la tête de la Fédération américaine est jeune et métis. La victoire du sénateur de l'Illinois âgé de 46 ans seulement et de son colistier, le sénateur Joe Biden, était pourtant tout sauf acquise. Pour la première fois aussi depuis l'élection de Jimmy Carter en 1976, un candidat démocrate remporte la majorité absolue des voix dans l'ensemble du pays. Pour la première fois enfin depuis les années 1970, la participation a atteint un de ses scores les plus élevés.

200 Stratège en chef de la campagne démocrate, David Axelrod est l'expert en communication qui a inventé le slogan de choc, auquel Barack Obama finit par se rallier, « *Yes we can!* ».

L'écrasante victoire en faveur du « changement », maître mot de la campagne d'Obama, s'est manifestée par 52 % des suffrages emportés contre 47 % à John McCain, et une très solide majorité dans les deux chambres au Congrès. Le Parti républicain a enregistré de très sérieuses pertes au Congrès dans de vieux États bastions : ainsi du Sud et des États industriels.

Le scrutin a eu lieu de façon anticipée dans certains États, et parfois largement. Dans certaines parties de la Géorgie ou en Virginie il a eu lieu dès la fin septembre. Les électeurs pouvaient voter depuis le 25 septembre en Iowa et le 30 septembre dans l'important État de l'Ohio. Plus de 30 États permettent aux Américains de voter avant le 4 novembre. Ce vote anticipé qui touchait 14 % des électeurs en 2000 est passé à 20 % en 2004 et pourrait atteindre 30 % en 2008.

1. Élection présidentielle. Barack Obama, sénateur de l'Illinois formant un ticket avec Joe Biden, sénateur du Delaware, est élu. Avec 69 456 897 voix (52,9 %),

l'emportant dans 28 États et le district de Columbia, contre 59 934 814 (45,7 %) et 22 États à John McCain, sénateur de l'Arizona, qui formait un ticket avec Sarah Palin, gouverneure de l'Alaska. Barack Obama obtient 365 électeurs (dont un au Nebraska) contre 173 à son adversaire. Ce sont les États les plus peuplés qui ont donné la victoire. Seuls parmi les grands États, le Texas et la Géorgie lui ont échappé. Ralph Nader, candidat consumériste indépendant, recueille 0,6 % et Bob Barr (Libertaire) 0,4 %.

49 % des hommes ont voté Obama contre 48 % McCain et 56 % des femmes contre 43 ont voté Obama. Si 43 % des Blancs ont voté Obama, 95 % des Noirs ont voté pour lui. 49 % des électeurs dont les revenus sont de 100 000 \$ et plus ont également voté pour lui.

La participation a été de plus de 64 %.

Barack Obama doit sa victoire notamment à l'importance de sa collecte de fonds avec 639 millions de dollars contre 360 à John McCain. Dans les derniers jours le candidat démocrate a pu dépenser trois fois plus que son adversaire en publicités.

On remarquera le comportement très élégant de John McCain lorsqu'il reconnaît sa défaite. De son côté, Sarah Palin commence à penser à 2012.

Barack Obama a gagné des États à fort ancrage républicain tels la Floride, l'Indiana ou la Virginie. D'une manière générale, l'ensemble des *Swing States*, soit les États les plus disputés et qui avaient massivement voté en faveur de Bush 4 ans plus tôt, sont passés dans le camp démocrate. C'est le cas de l'Ohio, du Colorado, du Nevada ou encore du Nouveau-Mexique. Cette fois-ci, les « Latinos » ont de nouveau voté majoritairement pour les démocrates et ont fait basculer l'élection, notamment dans l'État clé de l'Ohio où la défaite des conservateurs est

historique. Ces Américains d'origine hispanique représentant 15 % de la population sont retournés dans le giron démocrate, après avoir fait élire et réélire G.W. Bush. L'Ohio est une de ces régions de vieille industrie dans lesquelles M. Obama a eu des difficultés à communiquer avec une partie de l'électorat démocrate, blanc et conservateur. Il a tout de même fini par y triompher. Concernant le Colorado ou le Nouveau-Mexique jusque-là ancrés à droite, ils ont voté cette fois-ci démocrate dans une partie du pays où sont concentrées les activités économiques nouvelles (informatique, haute technologie ou biotechnologie). Ces succès sont d'autant plus significatifs qu'ils se situent dans l'environnement immédiat de John McCain et de son Arizona. Cette élection a aussi confirmé que les États du Midwest et des Rocheuses d'un côté, quelques États du Sud-Est de l'autre (Alabama, Mississippi, Caroline du Sud) restent les terres de prédilection conservatrices. Néanmoins, dans le Midwest, Barack Obama a remporté, comme prévu, l'Iowa, qui avait été la rampe de lancement de sa candidature aux primaires démocrates, en janvier. Ses autres conquêtes au Sud (comme la Virginie et la Floride, anciens États sudistes, c'est-à-dire esclavagistes) confèrent à sa victoire un caractère national et transpartisan. Les démocrates, eux, confirment leur présence sur la côte Ouest et le Nord-Est (la Nouvelle-Angleterre et la région des Grands Lacs).

L'élection officielle du président par les « électeurs », réunis dans la capitale de leur État, a lieu, sans surprise, le 15 décembre 2008. Leurs votes certifiés sont transmis au nouveau Congrès qui se réunira le 6 janvier pour compter les votes du collège électoral.

La prise de fonction (« l'inauguration ») a lieu le 20 janvier à midi.

2. Congrès. Déjà majoritaire au Congrès, le parti de l'âne (démocrate) renforce sa domination sur le Sénat et la Chambre des représentants. En même temps que l'élection présidentielle, les Américains étaient appelés à renouveler un tiers des sénateurs, soit 35 sièges, et la totalité des membres de la Chambre des représentants (435).

Pour la première fois depuis 1992, les démocrates contrôlent la Maison-Blanche et le Congrès.

a) Au **Sénat** où étaient à pourvoir 35 sièges, les démocrates détiendront au moins 58 sièges contre 41 pour les républicains. Ils remportent 5 nouveaux sièges et conservent les 12 sièges qu'ils défendaient dans le cadre du renouvellement par tiers. Cependant ils n'ont pu atteindre la barre des 60 sièges, seuil minimum pour empêcher l'opposition d'utiliser la méthode de l'obstruction systématique (*filibustering*), procédure qui donne aux sénateurs le droit de bloquer ou retarder l'examen d'un texte.

En Alaska, le maire démocrate d'Anchorage l'emporte face au sénateur sortant républicain Ted Stevens, condamné pour corruption le 27 octobre et plus ancien élu au Sénat.

Les démocrates l'emportent en Alaska, Arkansas, Colorado, où Mark Udall est élu, Dakota du Sud, Delaware – il s'agit de Joe Biden –, Illinois, Iowa, Louisiane, Massachusetts, Michigan, Montana, New Hampshire, New Jersey, Nouveau-Mexique où Tom Udall, cousin du nouveau sénateur du Colorado, est élu, Oregon, Rhode Island, Virginie, Virginie-Occidentale. (Ils gagnent l'Alaska, la Caroline du Nord où Kay Hagan bat la républicaine Elizabeth Dole, le Colorado, le New Hampshire où Jeanne Shaheen l'emporte sur le sénateur républicain John Sununu,

le Nouveau-Mexique, l'Oregon et la Virginie avec Mark Warner qui emporte un siège longtemps occupé par le républicain John Warner).

Les républicains l'emportent en Alabama, Caroline du Nord, Caroline du Sud, Idaho, Kansas, Kentucky, Maine, Mississippi, Nebraska, New Jersey, Oklahoma, Tennessee, Texas, Wyoming (2 sièges).

Un scrutin partiel, le 2 décembre, en Géorgie conduit à la victoire du républicain Saxby Chambliss.

Un dernier siège, dans le Minnesota, reste à attribuer, les bulletins devant être recomptés.

202

b) À la **Chambre des représentants** les démocrates ont au moins 256 élus contre 176 républicains. Avec Anh « Joseph » Cao, 41 ans, avocat à La Nouvelle-Orléans, républicain, le premier Américain d'origine vietnamienne entre au Congrès.

3. 11 élections gubernatoriales avaient lieu dans 11 États. Les démocrates l'emportent dans 7 États. Dans le Delaware, Jack Markell, démocrate, obtient 68 % contre 32 % à William Lee, républicain, et 0,5 % à Jeffrey Brown, succédant à Ruth Ann Minner, démocrate, non candidate; en Indiana, Mitch Daniels, gouverneur républicain, est réélu avec 57,8 % des voix contre 40,1 % à Jill Long Thompson et 2,1 % à Andy Horning, libertarien; dans le Missouri, Jay Nixon, démocrate, avec 58 % l'emporte sur le républicain Kenny Hulshof qui obtient 39,5 %, Andrew Finkenstadt, libertarien avec 1,1 % et Gregory Thompson, constitutionnaliste, avec 1,0 %, alors que le gouverneur sortant républicain Matt Blunt ne se représentait pas; au Montana, le gouverneur Brian Schweitzer, démocrate, est réélu avec 65,4 % contre 32,6 % à Roy Brown, républicain, et 2,0 % à

Stan Jones, libertarien; dans le New Hampshire, John Lynch, démocrate, est réélu avec 70,2 % contre 27,6 % à Joseph Jenney, républicain, et 2,2 % à Susan Newell; en Caroline du Nord, où le démocrate Mike Easley ne pouvait être candidat, Beverly Perdue, démocrate, est élue avec 50 % contre 47 % au républicain Pat McCrory et 2,9 % à Michael Munger, libertarien: c'est la première fois qu'une femme est élue; au Dakota du Nord, John Hoeven est réélu avec 74,4 % contre 24 % à Tim Mathern, démocrate, et 2,1 % à Du Wayne Hendrickson, indépendant; dans l'Utah, le républicain Jon Huntsman est réélu avec 77,7 % contre 19,7 % au démocrate Bob Springmeyer et 2,6 % à Dell Schanze; dans le Vermont, le gouverneur républicain Jim Douglas est réélu avec 54,7 % contre 21,2 % à l'indépendant Anthony Pollina, 21,1 % au démocrate Gaye Symington, 1,1 % à Tony O'Connor, indépendant, 0,8 % à Sam Young, indépendant, 0,6 % à Pete Diamondstone (LU) et 0,5 % à Cris Ericson, Parti de la Marijuana; dans le Washington, la gouverneure démocrate Christine Gregoire est réélue avec 53,3 % contre 46,7 % au républicain Dino Rossi; en Virginie-Occidentale, le gouverneur démocrate Joe Manchin est réélu avec 69,8 % contre 25,7 % au républicain Russ Weeks et 4,5 % à Jesse Johnson (M).

Dans le territoire des Samoa américaines, le gouverneur Togiola Tulkafono, démocrate, est réélu au second tour avec 55,7 % contre 44,3 % à Utu Abe Malae, indépendant. (Au premier tour, le gouverneur avait obtenu 41,3 % contre 31,4 % à Utu Abe Malae, 26,8 % à Afoa Moega Lutu, indépendant, et 0,5 % à Tuika Tuika.)

À Porto Rico, Luis Fortuño (NP) triomphe avec 52,7 % du gouverneur sortant Anibal Acevedo Vila (PD) avec

41,3 %, de Rogelio Figueroa (PRFPR) avec 2,8 % et de Edwin Irizarry Mora (PRI) avec 2,0 %.

Dans les 39 États où il n'y avait pas élection, 22 gouverneurs sont démocrates et 17 républicains. En 2010, 36 gouverneurs seront renouvelables.

4. 153 référendums et initiatives populaires ont lieu dans 35 États. Ainsi dans le Washington les électeurs sont appelés à se prononcer sur l'instauration d'un suicide assisté pour les malades en phase terminale. L'initiative est soutenue par un ancien gouverneur, Booth Gardner, atteint de la maladie de Parkinson. Actuellement, seul l'Oregon autorise l'euthanasie, la loi adoptée en 1997 ayant été validée par la Cour suprême en 2006 par 6 voix contre 3.

En Californie, la Proposition 8 visant à interdire le mariage homosexuel autorisé par l'État depuis le 18 juin est approuvée par 52,4 % des suffrages. Le même jour un référendum sur la même question avait lieu en Floride, Arizona et Arkansas. Le mariage homosexuel a également été refusé. Actuellement, 29 États ont déjà légiféré pour interdire le mariage entre personnes du même sexe. Seuls le Connecticut et le Massachusetts l'ont autorisé et une décision est attendue en Iowa en décembre.

La question est de savoir ce qu'il en sera de la validité du mariage des 18 000 couples unis depuis le 18 juin en Californie.

Un autre référendum en Californie approuve à 51 % la création d'une ligne TGV.

Le Nebraska par 58 % et le Colorado rejettent la discrimination positive. Le Dakota du Sud et le Colorado refusent d'interdire l'avortement.

Le Michigan rend légal l'usage médical de la marijuiana.

5. L'équipe Obama. Le *Washington Post* a qualifié la composition du nouveau gouvernement de « centriste ». Pragmatisme et consensus l'ont emporté. Avec la nomination d'Hillary Clinton choisie le 1^{er} décembre comme chef de la diplomatie, la reconduction de Robert Gates à la Défense et la nomination de James Jones, ancien commandant des forces de l'OTAN en Europe et proche de John McCain pendant la campagne, au poste de conseiller à la Sécurité nationale, le réalisme et l'expérience font leur retour en politique étrangère américaine.

Il proposera Eric Holder, afro-américain, 57 ans, ancien de l'administration Clinton comme Attorney General. Avocat, il avait été le premier Noir à devenir procureur général de Washington.

Plus surprenante est la décision de maintenir Robert Gates à la Défense. Âgé de 65 ans, il avait été nommé il y a deux ans pour remplacer Donald Rumsfeld. C'est la première fois qu'un nouveau président conserve un secrétaire à la Défense issu du parti adverse. Même s'il s'était opposé publiquement à la politique de confrontation systématique du président Bush avec l'Iran et avait tenté – sans succès – de fermer Guantanamo, cet ancien de la CIA a été accusé par les démocrates d'avoir couvert la filière Iran-Contra en 1986 pour financer les armes à destination des contras du Nicaragua. Il a aussi été chargé d'entraîner et de financer les Moudjahidines afghans dans les années 1980.

Avec le choix de Janet Napolitano, 56 ans, Barack Obama montre que le terrorisme peut être traité autrement que sous l'angle de la sécurité. La gouverneure de l'Arizona est plutôt une spécialiste de la sécurisation des frontières et de l'immigration. La nomination la plus attendue fut celle, le 24 novembre, de Timothy Geithner, 47 ans, au Trésor (équivalent du ministère des Finances).

Il s'illustre comme un spécialiste respecté des mécanismes économiques et un partisan de Keynes et de l'intervention de l'État.

Seul gouverneur américain (Nouveau-Mexique) d'origine hispanique, ancien ambassadeur des États-Unis à l'ONU, ancien secrétaire à l'Énergie de Bill Clinton, Bill Richardson, 61 ans, est proposé le 3 décembre secrétaire au Commerce. Malheureusement, au centre d'une enquête pour corruption, il renonce le 4 janvier.

204 Encore une première avec la désignation du premier Asiatique nommé au gouvernement. Le 6 décembre, jour du 67^e anniversaire de Pearl Harbor, Barack Obama annonce qu'il va nommer le général de réserve Eric Ken Shinseki comme ministre des Anciens combattants. Né à Hawaï, âgé de 62 ans, sa famille est d'origine japonaise. Blessé au Vietnam, il est devenu le premier général 4 étoiles d'origine asiatique des États-Unis. Il avait été contraint de partir à la retraite par Donald Rumsfeld avec lequel il était en désaccord sur l'intervention en Irak.

Tom Daschle, 61 ans, ex-leader de la majorité démocrate au Sénat, est proposé le 11 décembre comme secrétaire à la Santé et devra mettre en place la réforme de l'assurance santé.

Le 13 décembre, Shaun Donovan est désigné comme secrétaire au Logement et au Développement urbain.

Le 15 décembre, Steven Chu, prix Nobel de physique, est choisi pour être secrétaire à l'Énergie. C'est un partisan de la recherche d'énergies renouvelables et alternatives. Barack Obama nomme John Oldren, physicien de Harvard, très critique à l'égard de la politique environnementale de l'administration Bush, en tant que premier conseiller scientifique. Lisa P. Jackson est proposée

comme administrateur de l'Agence de protection environnementale.

C'est une rupture avec l'administration Bush.

Le 16 décembre, Betty Currie, ex-secrétaire particulière de Bill Clinton, rejoint l'équipe de Barack Obama et Arne Duncan est proposé comme secrétaire à l'Éducation.

Le lendemain Tom Vilsack est désigné comme secrétaire à l'Agriculture.

Le gouvernement a été finalisé le 19 décembre. Le président élu a ainsi nommé quinze futurs ministres et six membres de l'administration qui auront rang de ministres. L'ancien maire démocrate de Dallas âgé de 54 ans, Ron Kirk, a ainsi obtenu le poste de représentant pour le Commerce. Il avait été le premier maire noir de Dallas (1995-2001) et est considéré comme un partisan du libre échange au sein d'un parti démocrate traversé par un important courant protectionniste. En le représentant, Barack Obama a assuré que Ron Kirk « sait qu'il n'y a aucune contradiction entre défendre le libre échange et les travailleurs américains ». Autre désignée: Hilda Solis. La représentante de la Californie, âgée de 51 ans, devient la future secrétaire au Travail. Cette infatigable avocate des droits sociaux est la troisième Hispanique choisie dans le gouvernement du futur président après Bill Richardson au Commerce et Ken Salazar aux Affaires intérieures, et symbolise plutôt l'aile gauche du parti démocrate. Plus à droite sur l'échiquier politique américain, mais d'une sensibilité lui permettant de s'affranchir des clivages partisans, le représentant républicain de l'Illinois Ray LaHood a été nommé comme secrétaire aux Transports.

L'équipe est unique: cinq femmes, quatre Noirs, trois Latins, deux Asiatiques, et tous affichent une expérience politique incontestable.

C'est Rahm Emanuel, 49 ans, qui sera secrétaire de la Maison-Blanche. Il fut directeur politique de Bill Clinton et l'un de ses plus proches conseillers, et est actuellement représentant de l'Illinois. Sa nomination suscite des inquiétudes dans les pays arabes car il est le fils d'un des cofondateurs de l'Irgoun.

Robert Gibbs, 37 ans, porte-parole

de Barack Obama pendant la campagne électorale, sera secrétaire à la presse, Paul Volcker, 81 ans, ancien président de la réserve fédérale, nommé par Jimmy Carter, sera le chef des conseillers économiques de Barack Obama. James Jones, 66 ans, général 4 étoiles, parfaitement francophone, qui a fait campagne aux côtés de John McCain, sera conseiller à la sécurité nationale.

Élection présidentielle

Suffrages exprimés 131 237 603

<i>Candidats</i>	<i>partis</i>	<i>voix</i>	<i>%</i>	<i>sièges</i>
Barack Obama (Joe Biden)	Parti démocrate	69 456 897	52,9	365
John McCain (Sarah Palin)	Parti républicain	59 934 814	45,7	173
Ralph Nader (Matt Gonzalez)	Indépendant	736 804	0,6	
Bob Barr (Wayne Allyn Root)	Parti libertarien	524 524	0,4	
Chuck Baldwin (Darrell Castle)	Parti constitutionnaliste	196 461	0,2	
Cynthia McKinney (Rosa Clemente)	Parti vert	161 195	0,1	
18 autres dont:		226 908	0,2	
Roger Calero (Alyson Kennedy)	Parti socialiste des travailleurs			
Ted Weill (Frank McEnulty)	Parti réformateur			
Brian Moore (Stewart Alexander)	Parti socialiste			
Alan Keyes (Wiley Drake)	Indépendant			

205

Élections sénatoriales

<i>Partis</i>	<i>voix</i>	<i>%</i>	<i>sièges</i>
Parti démocrate	33 994 860	51,31	56 (+7)
Parti républicain	30 057 338	45,36	41 (-7)
Indépendant	258 089	0,39	2 (=)
Parti libertarien	794 230	1,20	
Parti de l'indépendance	459 094	0,69	
Parti vert	417 920	0,63	
Parti constitutionnaliste	222 384	0,34	
Parti de la loi naturelle	18 745	0,03	
Parti de la réforme	15 983	0,02	
Parti de l'indépendance de l'Alaska	13 113	0,02	
Parti des travailleurs socialistes	8 459	0,01	

Siège non encore pourvu

1

Élection de la Chambre des représentants

<i>Partis</i>	<i>voix</i>	<i>%</i>	<i>sièges</i>
Parti démocrate	59713061	53,04	255 (+22)
Parti républicain	49717154	44,16	176 (-21)
Parti libertarien	1 039 054	0,92	
Indépendants	913 414	0,81	
Parti vert	552 172	0,49	
Parti de la Constitution	152 809	0,14	
Parti de l'indépendance	150 906	0,13	
Familles travailleuses	97 805	0,09	
Oregon indépendant	64 468	0,06	
Paix et Liberté	64 468	0,06	
Parti Purple	28 541	0,03	
Parti conservateur	25 148	0,02	
206 Parti américain indépendant	22 768	0,02	
Parti de la réforme	22 075	0,02	
Parti de l'indépendance de l'Alaska	12 071	0,01	
Parti populiste vert indépendant	8 858	0,01	
Parti des travailleurs socialistes	8 290	0,01	
Parti progressiste	7 920	0,01	
Parti indépendant américain	5 773	0,01	
Vote People Change	3 587	0,00	
Unité	2 093	0,00	
Term limits for the United States Congress	2 039	0,00	
Parti socialiste	519	0,00	
Parti des Portoricains pour Porto Rico	43 607	2,11	
Parti de l'indépendance portoricaine	35 687	1,72	
Sièges vacants			0 (-1)
Non pourvus			3

GÉORGIE

Octobre 2008. **Ossétie du Sud et Abkhazie**. Les observateurs de l'Union européenne commencent à patrouiller. La mission compte 200 hommes. Les Russes entament le 3 octobre leur retrait d'une zone occupée en Géorgie.

Le retrait des forces russes de la Géorgie, hors les régions séparatistes, est achevé le 7 octobre, deux jours avant la date butoir.

Alors qu'on pensait que l'Église orthodoxe russe allait absorber les orthodoxes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud, le Patriarcat de Moscou n'entend pas remettre en cause les frontières.

Les « discussions internationales » prévues dans l'accord de cessez-le-feu du 12 août s'ouvrent le 15 octobre à Genève. Elles tournent court dès la première séance et sont suspendues jusqu'au 18 novembre, la délégation russe ne s'étant pas présentée à la session plénière.

Les discussions reprennent à Genève le 19 novembre. Elles interviennent alors qu'un rapport d'observateurs de l'OSCE révèle que la Géorgie n'était pas en situation de légitime défense lorsqu'elle est intervenue. Une nouvelle rencontre est prévue en décembre.

Une conférence de donateurs se tient à Bruxelles le 22 octobre.

67 pays et organismes financiers s'engagent à fournir une aide de 2,8 millions d'euros à laquelle devraient s'ajouter 600 millions d'euros.

Par 21 voix contre 1, le Parlement de la République séparatiste d'Ossétie du Sud approuve la désignation d'Aslanbek Boulatsev, 45 ans, comme Premier ministre en fonction le 22 octobre 2008. Celui-ci, chef du service des impôts de l'Ossétie du Nord, république russe, avait dirigé les finances du FSB (ex-KGB) de l'Ossétie du Nord. Il succède à Boris Tchotchiev, 51 ans, qui assurait l'intérim de la fonction depuis le 17 août 2008 lorsque Youri Morozov, 59 ans, en fonction depuis le 5 juillet 2005 avait été révoqué par le président Kokoïty.

Le 27 octobre le président Medvedev nomme Semion Grigoriev ambassadeur en Abkhazie, et Elbrouss Karguiev ambassadeur en Ossétie du Sud.

Les milices sud-ossètes qui avaient pris le contrôle du village séparatiste de Pérévi l'évacuent le 14 novembre.

Le 24 novembre, le président Medvedev promulgue les traités d'amitié avec les républiques géorgiennes séparatistes signés le 17 décembre. Le rouble devient monnaie officielle des deux républiques.

À Tbilissi, le 27 octobre 2008, le président Saakachvili révoque le Premier ministre Lado Gourguenidze, 38 ans, en fonction depuis le 22 novembre 2007, et nomme Grigol Mgaloblichvili, 35 ans, jusqu'alors ambassadeur de Géorgie

en Turquie, pour lui succéder mais il n'y a pas de changement dans les ministères clés. Le 1^{er} novembre, le Parlement confirme le nouveau Premier ministre par 98 voix contre 11.

Il démet le 4 novembre le chef d'état-major de l'armée, Zaza Gogava.

Le 5 décembre, Eka Tkechelachvili, 31 ans, ministre des Affaires étrangères est démise de ses fonctions et remplacée par Grigol Vachadze, 50 ans, plus conciliant à l'égard de Moscou. Le ministre de la Défense David Kerzerachvili perd également son poste et est remplacé par Batu Katelia.

Une commission d'enquête parlementaire géorgienne conclut le 18 décembre que le président Saakachvili avait commis des « erreurs graves » dans sa « gestion militaire », mais que l'intervention russe avait été « bien préparée et planifiée ».

Il semble que des bombes à sous-munitions aient été utilisées par les deux belligérants

Le 2 décembre, l'Union européenne lance une mission d'enquête sur les causes du conflit dirigée par la Suisse Heidi Tagliavini, représentante spéciale de l'ONU de 2002 à 2006.

L'OSCE annonce qu'elle retirera sa mission de Géorgie au 1^{er} janvier faute d'accord possible avec la Russie. Celle-ci exigeait que l'OSCE reconnaisse l'indépendance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud.

Le 29 décembre, l'arrivée d'une frégate américaine dans le port de Poti suscite une réaction de la Russie.

GHANA

7 décembre 2008. **Élections présidentielle et législatives.** Le Ghana respecte la règle de la réélection unique. Le président John Agyekum Kufuor, 71 ans, fut le successeur de Jerry Rawlings, au

pouvoir du 4 juin au 24 septembre 1979 et du 31 décembre 1981 au 7 janvier 2001 qui, après avoir gouverné fermement le pays, le conduisit à la démocratie et permit son développement. Deux candidats s'affrontent principalement : John Atta Mills, 64 ans, avocat, déjà candidat en 2000 et 2004, National Democratic Congress, héritier de Jerry Rawlings, et Nana Akufo-Addo, dont le père fut président de 1970 à 1972, avocat francophone.

Le 7 décembre, au premier tour, le candidat au pouvoir, Nana Akufo-Addo, Nouveau Parti patriotique, avec 49,13 %, devance de peu le candidat de l'opposition, John Atta-Mills, Congrès démocratique national, qui obtient 47,92 %.

La participation a été de 69,5 %.

Le second tour a lieu le 28 décembre. Le candidat de l'opposition, John Atta-Mills, réussit à surmonter son handicap et l'emporte de justesse avec 50,23 % contre 49,77 % à Nana Addo Dankwa Akufo-Addo. Mais l'annonce des résultats est reportée de quelques jours. Elle intervient le 3 janvier. Il prête serment le 7 janvier 2009.

Aux élections législatives, le National Democratic Congress emporte 114 des 230 sièges contre 107 au New Patriotic Party, 4 à des indépendants, 2 à la People's National Convention et 1 au Convention People's Party.

GRANDE-BRETAGNE

6 novembre 2008. **Élection partielle.** Alors que Gordon Brown était au plus bas dans les sondages ces derniers mois, l'effondrement financier suivi de la récession économique lui ont permis un sursaut sur la scène européenne. C'est en effet le Premier ministre britannique qui imposera au sein de l'Union européenne

son plan de sauvetage des banques en octobre 2008.

Alors que jusqu'à maintenant le Labour avait perdu les trois élections partielles – Glasgow-Est, Henley et Crewe – depuis son arrivée au 10, Downing Street, Lindsay Roy, candidat travailliste, l'emporte à Glenrothes, avec 50,9 % des voix contre 36,5 % au candidat du Scottish National Party. Gordon Brown, contrairement à la tradition, s'était impliqué dans cette élection partielle proche de sa circonscription.

ISRAËL

26 octobre 2008. **Gouvernement.** Le parti Kadima de Tzipi Livni et les travaillistes parviennent à un accord de principe pour un gouvernement ; l'obstacle restant encore l'attitude du parti Shass.

Le président Peres accorde un délai supplémentaire de deux semaines à Tzipi Livni pour former un gouvernement à la suite de la période initiale de 42 jours qui lui était assignée.

Le 26 octobre, Tzipi Livni reconnaît son incapacité à former un gouvernement, le parti religieux sépharade Shass ayant refusé les conditions posées par Tzipi Livni. En conséquence, les Israéliens vont devoir retourner aux urnes. Les élections auront lieu le 10 février.

En attendant, Tzipi Livni presse Ehoud Olmert de démissionner, ce qu'il refuse. L'attaque israélienne sur Gaza n'est certainement pas étrangère à cette situation.

JAPON

10 octobre 2008. **Peine de mort.** À l'occasion de la Journée mondiale contre la peine de mort, l'attention est portée sur l'application de la peine de mort au Japon. Depuis le début de l'année

13 personnes ont été exécutées. Suite à une mission de la Fédération internationale des droits de l'homme en juillet-août 2008, l'ONG constate que la situation s'est dégradée. Depuis 1993, 76 détenus ont été pendus et aucune révision de procès n'a eu lieu depuis 1986 et aucun condamné n'a été gracié depuis 1975. Actuellement 102 condamnés sont dans les couloirs de la mort. Une réforme judiciaire en cours, prévoyant la participation d'un jury d'assises ainsi que la présence des familles des victimes auprès du procureur dans un pays où l'opinion est favorable à 81 % à la peine de mort, pourrait aggraver la situation.

Le 27 octobre, 2 meurtriers de 70 et 55 ans sont pendus, portant à 15 le nombre d'exécutions depuis le début de l'année, un record depuis plus de 30 ans.

LUXEMBOURG

2 décembre 2008. **Révision constitutionnelle.** Le Luxembourg est bien proche de la Belgique. Opposé à l'avortement, le roi des Belges avait cessé d'exercer ses fonctions pendant quelques heures les 4 et 5 avril 1990, pour ne pas promulguer la loi.

Le grand-duc Henri de Luxembourg, 53 ans, sur le trône depuis 2000, refuse de signer « pour des raisons de conscience » le 2 décembre deux lois légalisant l'euthanasie. Les lois – un projet « relatif aux soins palliatifs, à la directive anticipée et à l'accompagnement en fin de vie » et une proposition de loi « sur l'euthanasie et l'assistance au suicide » ont été votées en première lecture le 19 février 2008 par 30 voix contre 26. Le dispositif prévu irait plus loin que la loi belge. Alors que celle-ci limite le projet « aux situations médicales sans issue », le texte luxembourgeois inclut « les personnes mineures et les personnes démentes ».

L'opposition du grand-duc pourrait conduire à une révision constitutionnelle diminuant ses pouvoirs. En effet, le 11 décembre, la Chambre des députés se prononce en première lecture sur une révision constitutionnelle par 56 voix et 1 abstention pour réviser l'article 34 de la Constitution qui sera ainsi rédigé : « Le grand-duc promulgue les lois dans les trois mois du vote de la Chambre. »

En vertu de l'article 114 de la Constitution, une révision doit être adoptée par la Chambre des députés en deux votes successifs séparés par un intervalle d'au moins trois mois et réunissant chacun au moins deux tiers des voix.

Mais pour empêcher la révision la loi du 4 février 2005 pourrait trouver application. Si 5 citoyens adressent une lettre demandant que la Constitution ne soit pas modifiée, des registres de signatures sont ouverts dans les communes. S'ils recueillent 25 000 signatures, la révision est bloquée.

NIGER

27 octobre 2008 **Esclavage.** La Cour de justice de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest juge que le Niger est « responsable » dans une affaire d'esclavage d'une jeune Nigérienne à propos d'une jeune femme de 24 ans vendue à l'âge de 12 ans par un esclave touareg. L'État nigérien est jugé coupable de ne pas avoir protégé la jeune femme et devra lui verser 10 millions de francs CFA (15 000 €). Avant de se tourner vers cette instance régionale soutenue par des ONG, elle s'était adressée à la justice nigérienne, elle avait été condamnée pour « bigamie » car un principe coutumier voulait qu'elle devienne l'épouse légale de son maître après son affranchissement en 2005. Mais elle avait préféré épouser un autre homme.

Selon Antislavery, le Niger compterait 43 000 esclaves ; ce phénomène touche 18 % de la population en Mauritanie. Il y aurait 12 millions d'esclaves dans le monde.

NOUVELLE-ZÉLANDE

210 Octobre 2008. **Élections législatives.** L'opposition conservatrice dirigée par John Key, 47 ans, Parti national, nouveau venu dans la politique, banquier *self-made man*, remporte les élections législatives. C'est la fin de 9 ans de gouvernement travailliste dirigé par Helen Clark. Celle-ci quitte la direction du parti après avoir été 15 ans à sa tête.

Le Parti national recueille 45,5 % des voix et 59 sièges sur 122. Il devrait avoir le soutien du parti de droite ACT New Zealand (3,7 %), qui a 5 élus, et du parti Avenir Uni, qui avec 0,9 % en a un. Avec 33,8 % et 43 élus le Parti travailliste subit une défaite importante. Le Parti vert avec 6,4 % a 8 élus, New Zealand First avec 4,2 % n'en a aucun tandis que le Parti maori (2,2 %) en a 5, les progressistes de Jim Anderton (0,9 %) 1.

La participation a été de 78,7 %.

Depuis 1996 la Nouvelle-Zélande applique un système complexe de représentation proportionnelle.

La nouvelle équipe fait preuve d'ouverture en offrant au Parti maori deux portefeuilles ministériels hors cabinet. Jusqu'alors, le Parti maori était l'allié traditionnel des travaillistes.

John Key forme son cabinet le 17 novembre avec Murray McCully aux Affaires étrangères. Il devient Premier ministre le 19 novembre.

ROUMANIE

28 novembre 2008. **Élections législatives.** Le Parlement bicaméral roumain

est renouvelé tous les 4 ans. Le Sénat compte 143 membres et la Chambre des députés 346 députés, les minorités nationales disposant d'un certain nombre de sièges réservés (Roms, Allemands de Roumanie, Juifs, Slovaques et Tchèques, Bulgares, Arméniens, Tatars turco-musulmans, Macédoniens, Serbes, Italiens, Turcs, Ukrainiens, Russes lipovènes, Croates, Grecs, Albanais, Polonais et Ruthènes).

L'élection a lieu au scrutin mixte pour la première fois en lieu et place de la représentation proportionnelle intégrale. Tout candidat individuel ayant obtenu plus de 50 % des suffrages est élu. Les voix des candidats non élus sont ensuite additionnées au niveau national au profit des partis. Un député doit recueillir au moins 70 000 voix et un sénateur 160 000 pour être élu.

Le scrutin s'est déroulé dans 41 circonscriptions.

2 960 candidats étaient en lice : 2 065 pour la Chambre des députés et 895 pour le Sénat.

Les élections sont marquées par un affrontement entre le parti social-démocrate (gauche) et la droite libérale du président Traian Basescu, les libéraux du Premier ministre Calin Popescu-Tariceanu pouvant arbitrer. Le PSD dirigé par Mircea Geoana, allié du Parti conservateur (PC) arrive légèrement en tête avec 33,09 % des suffrages chez les députés et 34,16 % chez les sénateurs devant le parti présidentiel, le Parti démocrate-libéral (32,36 % et 33,57 %). Le Parti national libéral du Premier ministre Calin Popescu-Tariceanu, 56 ans, au pouvoir depuis le 29 décembre 2004, arrive en troisième position avec 18,57 % et 18,74 %. Mais il est l'arbitre de la situation. L'union démocratique des Hongrois de Roumanie se situe au 4^e rang avec 6,17 % et 6,39 %.

Concernant l'attribution des sièges, le PSD, en dépit de son avance en voix, recueille moins de sièges dans les deux assemblées que le PD-L. Le premier emporte 114 sièges de députés et 49 de sénateurs contre respectivement 115 et 51 pour le PD-L, 65 et 28 pour le PNL, et 22 et 9 pour l'UDMR.

L'ancien Premier ministre social-démocrate du 28 décembre 2000 au 21 décembre 2004, Adrian Nastase, qui avait dû abandonner ses fonctions de président du PSD et de la Chambre des députés sous les accusations lourdes de corruption, était à nouveau candidat. La corruption semble d'ailleurs bien oubliée dans le débat électoral.

L'abstention a été record avec seulement 39,26 % de votants, le taux le plus faible depuis la chute du régime communiste en 1989.

Le 10 décembre, le président Basescu propose l'économiste libéral-démocrate Theodor Stolojan, 65 ans, au poste de Premier ministre, fonction qu'il avait déjà exercée de 1991 à 1992. Le 14 décembre, les deux partis arrivés en tête, le PSD et le PD-L signent un accord intitulé « Partenariat pour la Roumanie » afin de réaliser une coalition gouvernementale. Le lendemain, le candidat pressenti se retire au motif qu'il n'avait pas obtenu de garanties suffisantes des partis de la coalition de centre gauche pour mener à bien sa tâche. Le président propose Emil Boc, 42 ans, président du Parti démocrate-libéral. Celui-ci forme son cabinet PD-L et PSD, le 18 décembre. Le PD-L détient l'Économie, les Finances, les Transports, la Défense, le Développement régional, la Culture, les Communications et la Jeunesse et les Sports, son partenaire obtenant les ministères du Travail, de l'Éducation, de la Recherche et de l'Innovation, de l'Administration et de l'Intérieur (Gabriel Oprea) et les Affaires

étrangères (Cristian Diaconescu). Le ministère de la Justice est confié à un indépendant. Le PSD obtient le poste de vice-Premier ministre pour Dan Nica et celui de président du Sénat pour Mircea Geoana, président du parti. Le 22 décembre, le cabinet est approuvé par le Parlement par 324 voix contre 115.

RUSSIE

1^{er} octobre 2008. **Réhabilitation.** Réhabilitera-t-on Louis XVI en France ? La Cour suprême de Russie réhabilite Nicolas II, dernier tsar de Russie du 1^{er} novembre 1894 au 15 mars 1917, et sa famille en tant que victimes de la répression bolchevik, suite à une plainte déposée en 2005 par l'avocat de la grande-duchesse Maria Vladimirovna qui affirme être l'héritière du dernier tsar. Nicolas II, son épouse et leurs cinq enfants avaient été exécutés le 17 juillet 1918 par la Tcheka à Iekaterinenbourg. Le présidium de la Cour suprême a « reconnu l'exécution comme étant infondée et a décidé de réhabiliter Nikolaïev Alexandrovitch Romanov, Alexandra Fiodorovna Romanova, Olga Nikolaïevna Romanova, Tatiana Nikolaïevna Romanova, Maria Nikolaïevna Romanova, Anastasia Nikolaïevna Romanova et Alexei Nikolaïevitch Romanov ». Cette décision réforme l'arrêt rendu par un jury de la Cour suprême le 8 novembre 2007 qui considérait que la famille impériale ne remplissait pas les conditions pour une réhabilitation.

211

SÉNÉGAL

13 octobre et 9 novembre 2008. **Révision constitutionnelle.** L'Assemblée nationale dans laquelle le Parti démocratique sénégalais du président Wade dispose d'une majorité écrasante depuis les élections

législatives de 2007, boycottées par l'opposition, se soumet à la volonté du chef de l'État. Le 9 novembre par 111 voix contre 22, les députés adoptent une résolution « mettant fin » aux fonctions de Macky Sall, président de l'Assemblée nationale, chef du gouvernement de 2004 à 2007. Déjà le 13 octobre, le Parlement avait adopté une loi constitutionnelle d'inspiration présidentielle réduisant le mandat du président de l'Assemblée de cinq à un an et s'appliquant au mandat en cours.

212 Le conflit entre le président Abdoulaye Wade, 82 ans, et le président de l'Assemblée nationale a commencé lorsque celui-ci a avalisé la décision de la commission des finances d'auditionner Karim Wade, fils du président, afin de l'interroger sur la gestion de l'agence chargée des grands chantiers de Dakar, ce qui a suscité la colère du chef de l'État.

Cela s'inscrit dans une rivalité entre Macky Sall et Karim Wade pour la succession à la tête de l'État. Macky Sall a démissionné du PDS et de ses mandats de député et de maire.

SLOVÉNIE

11 novembre 2008. **Gouvernement.** Le 3 novembre, le président Danilo Turk demande au leader du Parti social-démocrate (sd), Borut Pahor, 45 ans, de former un gouvernement de coalition. Le sd a remporté 29 des 90 sièges. Le 7 novembre, le Parlement accepte par 59 voix contre 24. Le 11 novembre la formation du cabinet est annoncée avec Samuel Zbogar aux Affaires étrangères et Katarina Kresal à l'Intérieur. Le programme est approuvé le 21 novembre par 56 voix contre 30.

Borut Pahor succède à Janez Jansa, 50 ans, Parti démocrate slovène (sds), au pouvoir depuis le 9 novembre 2004.

SUISSE

10 et 12 novembre et 10 décembre 2008. **Conseil fédéral.** Le chef du département de la Défense, attaqué par son propre parti, l'Union démocratique du centre (UDC, droite populiste), Samuel Schmid, 61 ans, démissionne invoquant officiellement des raisons de santé. Membre de l'aile modérée de l'UDC, il s'est rallié à la scission d'une partie de la section bernoise en juin 2008. Le 10 décembre Üli Maurer, ancien président de l'UDC, Zurichois, 58 ans, membre de l'aile dure, est élu de justesse au conseil fédéral. Il obtient 122 voix au troisième tour contre 121 à Hansjörg Walter. Il prend le portefeuille de la Défense qui était détenu par Samuel Schmid.

Hans-Rudolf Merz, 66 ans, radical, est élu président pour 2009 par 185 voix sur 209 et Doris Leuthard vice-présidente par 173 voix sur 198. Il succédera le 1^{er} janvier au radical Pascal Couchepin, 66 ans.

TCHÈQUE (RÉPUBLIQUE)

17-18 octobre 2008. **Élections régionales et sénatoriales.** À la veille de présider l'Union européenne, la République tchèque est fragilisée politiquement. La coalition gouvernementale enregistre un grave échec aux élections régionales et sénatoriales. Le principal parti de la coalition, le Parti démocratique civique (ODS, droite) du Premier ministre Mirek Topolánek, avec 23,5 %, qui dirigeait l'ensemble des 13 régions, est devancé partout par le Parti social-démocrate qui obtient 36 %. Le Parti communiste reste la troisième force du pays avec 15 % des voix.

Un seul candidat est élu au premier tour des élections sénatoriales.

À la suite du second tour, le Parti

social-démocrate a obtenu 23 des 27 sièges contre 3 au Parti démocratique civique et 1 au Parti communiste de Bohême et Moravie.

Malgré la déroute de son parti aux élections régionales et sénatoriales, le Premier ministre refuse de démissionner. Les sociaux-démocrates demandent des élections anticipées et la création d'un gouvernement d'union nationale pour la présidence de l'Union européenne par la République tchèque.

Le 22 octobre, le Parlement rejette une motion de défiance contre le gouvernement de Mirek Topolánek. Il y a eu 96 voix pour, 97 contre, 3 abstentions et 4 membres absents. Il fallait 101 voix.

Le Premier ministre Mirek Topolánek est réélu le 7 décembre à la tête du parti libéral ODS contre Pavel Bém, maire de Prague, proche du président Václav Klaus, père fondateur et chef de cette formation de 1991 à 2002. Ce dernier a annoncé qu'il quittait la présidence d'honneur de l'ODS en raison de ses désaccords avec le Premier ministre et par opposition à la ratification du traité de Lisbonne.

UNION EUROPÉENNE

Octobre-décembre 2008. **Traité de Lisbonne.** Au 1^{er} octobre, le traité a été ratifié par 24 pays. Il manquait encore la Suède dont l'approbation est donnée par le Riksdag le 21 novembre par 243 voix contre 39 et 13 abstentions, 54 députés étant absents (5 des 7 partis étaient favorables), la République tchèque et surtout l'Irlande. Le premier ministre irlandais Brian Cowen est à Paris le

1^{er} octobre pour préparer le sommet des 15-16 octobre. L'idée la plus commune est de faire revoter les irlandais sur un traité aménagé. Mais alors, tous les autres États ne devraient-ils pas se lancer dans une nouvelle procédure de ratification ?

L'Irlande négocie le maintien d'un commissaire irlandais comme contrepartie de son adhésion.

Elle semble prête à organiser un nouveau référendum. En contrepartie, le Conseil européen lui accorde certaines garanties et renonce à réduire la taille de la Commission.

1^{er}-2 et 4-5 décembre 2008. **Partis politiques.** Les 1^{er} et 2 décembre se tient le congrès du Parti socialiste européen à Madrid tandis que celui du Parti démocrate européen a lieu les 4 et 5 décembre à Bruxelles.

Le PDE a été créé en 2004 sous la présidence d'honneur de Romano Prodi. Le Parti démocrate italien en est membre.

10 partis politiques européens sont reconnus : Parti populaire européen (dont l'UMP), Parti socialiste européen (dont le PS), Parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs (dont l'Avenir démocrate de Jean-Marie Cavada), Parti démocrate européen (dont le Modem), Alliance pour l'Europe des Nations, Parti vert européen (dont les Verts), Alliance libre européenne (dont plusieurs partis régionalistes de France), Parti de la gauche européenne (dont le PCF), Alliance des démocrates indépendants en Europe (dont le MPF de Philippe de Villiers) et Alliance pour une Europe des démocraties (dont Debout la République de Nicolas Dupont-Aignan).

CHRONIQUE
CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1^{er} octobre – 31 décembre 2008)

215

REPÈRES

1^{er} octobre. Le juge Van Ruymbeke rend une ordonnance de non-lieu à propos de l'affaire des frégates de Taïwan.

10 octobre. La garde des Sceaux s'abstient de participer au congrès de l'Union syndicale des magistrats, réuni à Clermont-Ferrand.

17 octobre. La mairie de Paris n'assure pas le service minimum d'accueil des enfants, lors de la journée de grève.

21 octobre. Devant le Parlement de Strasbourg, le président Sarkozy se prononce pour un gouvernement économique de la zone euro.

4 novembre. Au terme de la conférence européenne sur l'intégration, réunie à Vichy, M. Hortefeux se prononce pour l'enseignement de *La Marseillaise* aux immigrés.

6 novembre. Les militants du ps placent en tête la motion Royal en vue du congrès de Reims.

12 novembre. Dans un entretien au *Figaro*, M. Juppé observe: « Il faudra voir à l'expérience ce que donne [le] déplacement des pouvoirs de l'exécutif

vers le législatif. Mais on ne reviendra pas en arrière, les pouvoirs que le Parlement a conquis, il ne les rendra pas. »

M. Mélenchon, sénateur de l'Essonne, quitte le ps et crée le « Parti de gauche ».

13 novembre. M. Nicolas Sarkozy reçoit le prix du Courage, décerné par la revue *Politique internationale*.

14 novembre. Ouverture du 75^e congrès du ps à Reims (Marne). Il se soldera par un échec en vue de la désignation d'un nouveau premier secrétaire.

18 novembre. 534 magistrats adressent une pétition à la garde des Sceaux pour protester contre des « pressions personnalisées », jugées « inadmissibles », à propos d'une enquête diligente consécutive au suicide d'un mineur en prison à Metz. Ils demandent à l'intéressée de présenter des « regrets et des excuses publiques ».

19 novembre. Un décret procède au retrait de celui du 27 juin 2008 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel (Edvige). L'ancien Premier ministre M. de Vil-

lepin est renvoyé devant le tribunal correctionnel, pour complicité de dénonciation calomnieuse, dans l'affaire Clearstream.

20 novembre. M. Sarkozy, en déplacement dans le Loir-et-Cher, déclare vouloir une France industrielle: «Je ne ferai pas de la France une simple réserve pour touristes.»

20 et 21 novembre. Les militants du ps votent pour la désignation du premier secrétaire. À l'issue du ballottage, Mme Aubry se proclame vainqueur.

216 23 novembre. M. Dupont-Aignan, député (NI) de l'Essonne, crée son parti: «Debout la République».

25 novembre. Le ps entérine l'élection de Mme Aubry. Elle devance Mme Royal de 42 voix.

Le Premier ministre est sifflé, à propos du service minimum d'accueil à l'école, lors de la réunion de l'Association des maires de France à Paris.

26 novembre. Sur le talk du *Figaro*, M. Baroin, député (Aube) (UMP), dénonce la réforme de l'audiovisuel: «Une erreur politique et un recul de 25 ans.»

27 novembre. Devant l'Association des maires de France, M. Sarkozy estime que le président de la République est «en quelque sorte le maire du pays».

Le procureur général requiert le renvoi de M. Pasqua, sénateur (Hauts-de-Seine) (UMP), devant la Cour de justice de la République.

Mme Royal adresse un courriel aux militants socialistes en vue de l'élection présidentielle de 2012.

Des députés UMP, hostiles à la proposition de loi relative au travail dominical, publient une tribune dans le journal *Le Monde*.

29 novembre. La Gauche moderne de

M. Bockel tient son congrès fondateur à Suresnes (Hauts-de-Seine).

M. Évin, ancien ministre, est renvoyé devant le tribunal correctionnel dans l'affaire du sang contaminé.

6 décembre. M. Sarkozy rencontre le dalaï-lama à Gdansk (Pologne). Il se déclare à cette occasion «maître de son agenda», en réaction à l'irritation des autorités chinoises.

7 décembre. Mme Duflot est réélue à la tête du secrétariat national des Verts.

8 décembre. M. Sarkozy commémore le 60^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

10 décembre. «Je ne serai pas le ministre de l'hésitation nationale», proclame M. Darcos. Puis il se ravise: «Je serai le ministre de l'explication nationale», après que le chef de l'État lui eut demandé d'ajourner la réforme du lycée.

11 décembre. La proposition de loi relative au travail dominical est un texte «marqueur», déclare le chef de l'État au petit déjeuner des responsables de la majorité. «Notre recul serait un symbole.»

14 décembre. Pour la première fois, sur La Chaîne parlementaire (LCP), les présidents des assemblées, MM. Larcher et Accoyer, débattent.

Mme Buffet est réélue secrétaire nationale du PCR à l'issue du XXXIV^e congrès.

M. Le Pen inaugure à Nanterre (Hauts-de-Seine) les nouveaux locaux du Front national.

16 décembre. À l'issue de la présidence française de l'Union européenne, M. Sarkozy affirme devant le Parlement européen: «Elle m'a beaucoup appris... J'ai beaucoup aimé ce travail... L'Europe est sans doute la plus belle idée qui ait été inventée au xx^e siècle... J'ai essayé de bouger l'Europe mais l'Europe m'a changé.»

Dans l'attente du vote de la loi par l'Assemblée nationale, et avant l'ouverture du débat au Sénat, le conseil d'administration de France Télévisions, sur proposition de son PDG, vote la suppression de la publicité commerciale entre 20 heures et 6 heures.

18 décembre. Le président Sarkozy dénonce, à Darney (Vosges), le comportement de l'opposition au Parlement: « Ce n'est pas la démocratie. Ça, c'est la pagaille. »

26 décembre. L'humoriste Dieudonné invite sur la scène du Zénith à Paris où il se produisait et fait ovationner le négationniste M. Faurisson.

31 décembre. Précédant le chef de l'État, Mme Aubry et MM. Bayrou et Le Pen présentent sur internet leurs vœux à leurs compatriotes.

AMENDEMENT

– « *Droit sacré* ». Commentant le projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, M. Gérard Larcher, président du Sénat, a affirmé que le droit d'amendement est « sacré, fondamental et parlementaire » (*Le Figaro*, 12-12).

V. *Loi de financement de la sécurité sociale*.

ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Bureau*. Dans sa première séance du 1^{er} octobre, sous la présidence de M. Bernard Accoyer, ce dernier a été constitué (*JO*, 2-10).

– *Composition*. Au scrutin de ballottage, ont été élus: M. Deluga (s), le 30 novembre (Gironde, 8^e) à la suite de l'entrée au Sénat de Mme des Esgaulx (UMP) et M. Robinet (UMP) (Marne, 1^{re}),

le 14 décembre, en remplacement de M. Dutreil (UMP), démissionnaire (cette *Chronique*, n° 128, p. 153) (*JO*, 2 et 16-12).

– *Gestion*. À l'égal du Sénat, l'Assemblée nationale a renoncé à la progression de 3,8 % de sa dotation de fonctionnement. Le budget de 2009 restera stable, conformément à la décision du président Accoyer du 22 octobre (*Le Figaro*, 23-10). Par suite d'une indiscretion, le *Journal du dimanche*, en date du 2 novembre, a fait état d'un audit de la Cour des comptes révélant des dépenses excessives; en particulier, des rémunérations de ses fonctionnaires de 75 à 150 % supérieures à celles de la fonction publique d'État, voire les rémunérations annuelles brutes de 24 fonctionnaires.

217

– *Représentation minimale et tradition républicaine*. Chaque département métropolitain dispose de deux députés (art. 2 de la loi du 16 juin 1885). La loi du 12 juillet 1919 (art. 2) a confirmé ce principe, et implicitement celles du 10 juillet 1985 et du 11 juillet 1986. « L'ancienneté de cette pratique permet dès lors de parler de tradition républicaine », estime la ministre de l'Intérieur (AN, Q, 4-11). Serait-ce un « PFRLR » ?

– *Station de métro*. Dans le cadre du jubilé de la Constitution de 1958, la station « Assemblée nationale » à Paris s'est parée, à partir du 1^{er} octobre et jusqu'à la fin de l'année, d'une fresque intitulée: « Des paroles et des actes » (*L'Hémicycle*, 7-10).

– *Suppléance*. M. Demange (Moselle, 9^e) (UMP) s'est donné la mort, le 17 novembre, à Thionville, après l'avoir infligée à sa compagne (*JO*, 18-11) (cette *Chronique*, n° 70, p. 185).

V. *Élections législatives. Missions d'information. Parlement. Parlementaires en mission. Sénat.*

AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Bibliographie. La Justice de l'épuration à la fin de la Seconde Guerre mondiale* (préface de P. Truche et D. Salas), La Documentation française, 2008; B. Seiller, « Le juge civil et l'appréciation de la conventionalité des actes réglementaires. Concilier *Sept-fonds* et *Société des cafés Jacques Vabre* », *RDP*, 2008, p. 1641; « Cinquantenaire de l'École nationale de la magistrature », *Les Annonces de la Seine*, 29-12.

218

– *Pôles d'instruction. Le Conseil d'État*, dans un arrêt *Kierzkowski-Chatal*, le 19 décembre, a annulé partiellement pour vice de procédure le décret constitutif du 16 janvier 2008 (cette *Chronique*, n° 126, p. 185) (*Le Monde*, 21-12). Mais, en vue d'assurer la sécurité juridique, un délai de mise en conformité a été aménagé, en l'absence duquel l'annulation porterait une atteinte « manifestement excessive au fonctionnement du service public de la justice ».

– *Statut du ministère public. Par un arrêt Medvedyev c. France* rendu le 10 juillet, la Cour européenne des droits de l'homme a dénié la qualité d'autorité judiciaire au procureur de la République « au sens que [sa] jurisprudence donne à cette notion : ... il lui manque en particulier l'indépendance à l'égard du pouvoir politique pour pouvoir ainsi être qualifié ». Au nom de l'unité du corps judiciaire, la France a porté l'affaire devant la Grande Chambre (*Le Monde*, 23-10).

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

– *Bibliographie. Le Dialogue des juges, Mélanges Bruno Genevois*, Dalloz, 2009; L. Dubouis, « Bref retour sur la longue marche du Conseil d'État en terres internationales et européennes », *ibid.*, p. 391; B. Mathieu, « Le Conseil d'État, juge de la constitutionnalité des lois. Entre description et prospection », *ibid.*, p. 753; O. Schrameck, « Le Conseil d'État et le régime disciplinaire des magistrats », *ibid.*, p. 957; P. Gonod, « Le Conseil d'État, conseil du Parlement » (à propos de l'art. 39, al. 2C), *RFDA*, 2008, p. 871.

BICAMÉRISME

V. *Parlement. République.*

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie. M. Verpeaux*, « Polynésie française : 22, Nouvelle-Calédonie : 2 ou le dialogue croisé des juges », *Mélanges Bruno Genevois, op. cit.*, p. 1097; A. Roux, « Peut-on encore décentraliser ? », *ibid.*, p. 911; J.-Y. Faberon, « Les transferts de compétences en Nouvelle-Calédonie », *Revue juridique politique et économique de Nouvelle-Calédonie*, n° 11, 2008, p. 2; « Relevé de conclusions du VI^e comité des signataires de l'accord de Nouméa », 20 décembre 2007, *ibid.*, p. 107; E.-P. Guiselin, « La réforme du mode de scrutin à l'Assemblée polynésienne : d'un levier majoritaire à l'autre », *ibid.*, n° 12, 2008, p. 2.

– *Bureaux de représentation à l'étranger. « Les collectivités territoriales, dans le cadre de l'autonomie de gestion qui leur est reconnue par la Constitution », sont fondées à agir et recourir au lobbying (AN, Q, 7-10).*

– *Contrôle juridictionnel spécifique de la « loi du pays » de la Polynésie française.* Le 5 décembre, le Conseil d'État a annulé l'article 5 de ladite loi du 25 août 2008 relative au régime fiscal des perles, au motif qu'une personne intéressée avait pris part à la délibération. En revanche, l'irrégularité de la promulgation de la loi, en l'absence d'une nouvelle délibération, est sans incidence sur la légalité de ses dispositions (*JO*, 1^{er}-1).

– *Réforme.* Le décret 2008-1078 du 22 octobre crée, sous la présidence de M. Balladur, un comité pour la réforme des dites collectivités, auquel notre collègue Michel Verpeaux participe (*JO*, 24-10). Une lettre de mission du chef de l'État, du même jour, est annexée: Par suite, « Il est désirable que les pouvoirs publics s'abstiennent de toute initiative qui entrerait dans le champ de compétence du comité ».

V. Élections.

COMMISSION D'ENQUÊTE

– *Protection des témoins.* La loi 2008-1187 du 14 novembre (*JO*, 18-11) ajoute à l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse (qui prescrit l'immunité des débats, rapports et comptes rendus des travaux parlementaires) un alinéa, lequel dispose que « ne donneront lieu à aucune action en diffamation, injure ou outrage ni les propos tenus ou les écrits produits devant une commission d'enquête [...] par une personne tenue d'y déposer, sauf s'ils sont étrangers à l'objet de l'enquête, ni le compte rendu fidèle des réunions publiques de cette commission faits de bonne foi ». Proposé par le président de la commission des lois de l'Assemblée, M. Warsmann, ce texte répond aux incertitudes de la

jurisprudence depuis la publicité des auditions; un arrêt du 23 novembre 2004 de la Cour de cassation soumettant les personnes appelées à témoigner au droit commun de la diffamation (Rapport Warsmann, n°740).

V. Parlement.

COMMISSIONS

– *Commission spéciale de l'Assemblée nationale.* Le projet de loi organique relatif à la nomination des présidents des sociétés de l'audiovisuel public et le projet de loi sur le service public de la télévision ont été renvoyés à une commission spéciale; présidée par M. Jean-François Copé (UMP), son rapporteur est M. Christian Kert (UMP), elle s'est réunie le 25 novembre. Cette commission spéciale est la deuxième de la XIII^e législature (cette *Chronique*, n° 124, p. 179).

219

– *Sénat.* Après le renouvellement de la série A (cette *Chronique*, n° 128, p. 164), les commissions permanentes ont réélu leurs présidents, à l'exception de la commission des affaires culturelles où M. Jacques Legendre remplace M. Jacques Valade qui ne se représentait pas:

- affaires culturelles: M. Jacques Legendre (UMP);
- affaires économiques: M. Jean-Paul Emorine (UMP);
- affaires étrangères: M. Josselin de Rohan (UMP);
- affaires sociales: M. Nicolas About (UC);
- finances: M. Jean Arthuis (UC);
- lois: M. Jean-Jacques Hyest (UMP).

V. Assemblée nationale. Sénat.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

- *Bibliographie*. D. Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, 8^e éd., Montchrestien, 2008; H. Roussillon, *Le Conseil constitutionnel*, 6^e éd., Dalloz, 2008; « Dossier 50^e anniversaire », CCC, n^o 25, 2008; B. Henry-Menguy, « L'obligation de légiférer en France. La sanction de l'omission législative par le Conseil constitutionnel », thèse, Toulouse, 2008; J.-H. Stahl, « La longue marche de l'exception d'inconstitutionnalité », *Mélanges Bruno Genevois*, Dalloz, 2009, p. 993; O. Duthéillet de Lamothe, « Conseil constitutionnel et Cour européenne des droits de l'homme », *ibid.*, p. 403; M. Guillaume, « La procédure du Conseil constitutionnel : permanence et innovation », *ibid.*, p. 519; J. Massot, « Les juges et les validations législatives : un chœur à cinq voix non sans dissonances », *ibid.*, p. 709; L. Philip, « Le dialogue des juges et l'élargissement de la compétence du Conseil constitutionnel », *ibid.*, p. 841; M. Verpeaux, « Polynésie française : 22 Nouvelle-Calédonie : 2, ou le dialogue croisé des juges », *ibid.*, p. 1097; P. Cassia, « Le renvoi préjudiciel en appréciation de constitutionnalité, une "question" d'actualité », *RFDA*, 2008, p. 877; A. Vidal-Naquet, « Les cas d'ouverture dans le contrôle de constitutionnalité des lois », *ibid.*, p. 899; F. Moderne, « À propos du contrôle de la constitutionnalité des actes administratifs dans le droit public français contemporain », *ibid.*, p. 915; F. Barque, « Le Conseil constitutionnel et la censure différée (sous CC, 2008-564DC) », *LPA*, 3-12; F.-X. Millet, « L'exception d'inconstitutionnalité en France ou l'impossibilité du souhaitable ? », *RDP*, 2008, p. 1305; Cl. Ghica-Lemarchand, « La rétention de sûreté (sous CC, 2008-562DC) », *ibid.*, p. 1381; S. Macaire, « L'exception d'inconstitutionnalité : ni gadget, ni révolution », *LPA*, 31-12.
- *Chr. LPA*, 29 et 30-12; *RFDC*, 2008, p. 839.
- *Note*. M. Verpeaux sous 2008-569DC, *AJDA*, 2008, p. 240.
- *Décisions*. V. tableau *ci-après*.
-
- | | |
|-------|---|
| 16-10 | 2008-213L. Délégation (JO, 18-10). V. <i>Pouvoir réglementaire</i> .
Nomination de rapporteurs adjoints (JO, 21-10). |
| 6-11 | 2008-570DC. Résolution modifiant l'art. 3 RS (JO, 9-11). V. <i>Sénat</i> .
Nomination de rapporteurs adjoints (JO, 9-11).
S. Aube; S. Polynésie française (JO, 13-11). V. <i>Contentieux électoral</i> . <i>Sénat</i>
et <i>ci-dessous</i> . |
| 4-12 | 2008-214L. Délégation (JO, 7-12). V. <i>Pouvoir réglementaire</i> . |
| 11-12 | 2008-571DC. Loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 (JO, 18-12). V. <i>Loi de financement de la sécurité sociale</i> et <i>ci-dessous</i> . |
| 29-12 | 2008-574DC. Loi de finances rectificative pour 2008 (JO, 31-12). V. <i>Loi de finances</i> et <i>ci-dessous</i> . |
-

– *Aménagement.* À l’initiative du président Debré, la salle des séances a été renouvelée. La célèbre table en U a été remplacée, en décembre, par une table en verre de couleur vert clair ; les fauteuils en bois par des fauteuils à armature métallique. Mais, à la réflexion, il sera toujours aussi doux... d’y siéger. Parmi les collaborateurs présents, une place est désormais réservée à la greffière, sans doute dans la perspective de l’accueil du contrôle de constitutionnalité par voie d’exception.

– *Anniversaire.* Le chef de l’État a ouvert, le 3 novembre, à l’auditorium du Louvre à Paris, le colloque du 50^e anniversaire du Conseil (*Le Monde*, 5-11).

– *Budget.* Au titre de l’année 2009, il s’élève à la somme de 4,7 millions d’euros, soit une augmentation de 60,7 % (rapport Raincourt, S. n°99, t. 3, annexe 20, p. 14). Les crédits sont destinés, pour l’essentiel, à couvrir des charges exceptionnelles afférentes aux travaux d’aménagement des étages supérieurs du bâtiment, qui viennent d’être restitués au Conseil par le ministère de la Culture.

– *Exception d’inconstitutionnalité.* Ouvrant le colloque du jubilé, le 3 novembre, le président Sarkozy, après avoir souligné que « de toutes les institutions de la V^e République, le Conseil est assurément l’une des plus emblématiques », a commenté la révision de 2008 en soulignant notamment l’avancée du contrôle de la loi par voie d’exception : « Ce dont vous aviez rêvé, je vous l’ai offert » (*Les Annonces de la Seine*, 6-11).

– *Invité.* À l’occasion de la cérémonie du jubilé, le président Sarkozy s’en rendu au Conseil, à l’invitation de M. Debré (*Le Figaro*, 3-11).

– *Membres de droit.* Au cours de la séance du 6 novembre (*JO*, 13-11), M. Chirac, après avoir participé à l’examen du contentieux électoral (S. Aube), s’est ensuite déporté à propos de requêtes contestant l’élection de M. Flosse (UMP) (S. Polynésie française). À cet égard, il y a lieu de préciser que la participation des membres de droit à ce contentieux relève de leur libre appréciation. Ces derniers ont siégé, à l’exemple des présidents Auriol et Coty. Seul M. Giscard d’Estaing en a décidé, à ce jour, autrement. Par ailleurs, celui-ci a livré un témoignage : « Un exécutif stable avec des majorités de législature » à la *RPP* (juillet-septembre 2008, p. 29). À l’université Paris-Dauphine, il a confronté ses souvenirs de mai 1968 avec ceux de M. Cohn-Bendit, le 9 décembre (*Le Figaro*, 10-12). Au surplus, les coprinces se sont abstenus de participer aux séances des 16 octobre et 29 décembre. M. Giscard d’Estaing était absent à celle du 6 novembre (570DC).

– *Mise en cause d’un membre.* Le président de l’Assemblée nationale, par une communication faite au cours de la 2^e séance du 5 novembre (p. 6984), a « désapprouvé profondément » les propos tenus la veille à la tribune et mettant en cause un membre du Conseil constitutionnel : ils sont évidemment couverts par l’immunité de l’article 26 de la Constitution, mais, a précisé M. Accoyer, « il ne me semble pas admissible d’abuser de cette immunité ».

– *Non-événement ?* Pour la quatrième fois (1989, 1993, 2007), la loi de finances de l’année n’a pas été déférée au Conseil, à l’opposé de la loi de financement de la sécurité sociale, qui l’est traditionnellement depuis sa création.

– *Président*. À son initiative, de manière inédite, M. Debré a invité, le 8 octobre, la radio France Inter au Conseil. Il a accordé un entretien à l'occasion du jubilé de l'institution à la chaîne de télévision Direct 8, le 21 octobre, et prononcé l'éloge de la juridictionnalisation du Conseil, le 3 novembre, à l'occasion du colloque du jubilé (*Les Annonces de la Seine*, 6-11). Il a participé, à Bordeaux, le 22 décembre, à la cérémonie du 50^e anniversaire de l'ENM (une véritable « révolution », *Les Annonces de la Seine*, 29-12).

222 – *Procédure*. Le Conseil a frappé d'irrecevabilité un mémoire individuel (571DC) et soulevé d'office des dispositions étrangères au domaine des lois de financement de la sécurité sociale (571DC) et à celui des lois de finances (574DC). Bref, autant de cavaliers débusqués ayant échappé, notamment, à la vigilance du Conseil d'État (cette *Chronique*, n° 125, p. 174).

V. *Contentieux électoral. Loi de financement de la sécurité sociale. Loi de finances. Pouvoir réglementaire*.

CONSEIL DES MINISTRES

– *Bibliographie*. Ch. Jaigu et B. Jeudy, « Dans le huis clos du conseil des ministres », *Le Figaro*, 10-12.

– *Réunion extraordinaire*. Le président Sarkozy a réuni deux conseils, au cours de la même semaine, les 17 et 19 décembre, pour la première fois. Le second a été consacré au projet de loi relatif au plan de relance de l'économie. Exceptionnellement, il y a accueilli l'ensemble des membres du gouvernement, secrétaires d'État inclus (*Le Figaro*, 18 et 20/21-12).

– *Conseil franco-allemand*. Le 10^e conseil s'est tenu au palais de l'Élysée, le 24 novembre (*Le Monde*, 26-10) (cette *Chronique*, n° 125, p. 166).

V. *Loi de finances. Ministres. Premier ministre. Président de la République*.

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

– *Composition*. Le décret 2008-1029 du 9 octobre (*JO*, 10-10) modifie celui du 4 juillet 1984 (84-558) concernant les conditions de désignation de ses membres.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

– *Bibliographie*. Conseil supérieur de la magistrature, *Rapport annuel d'activité. Les Français et leur justice : restaurer la confiance*, 2007.

V. *Autorité judiciaire*.

CONSTITUTION

– *Bibliographie*. Académie des sciences morales et politiques, *Cinquantième de la Constitution de la Cinquième République* (séance solennelle du 7 octobre et actes du colloque du 4 octobre 2008), Institut de France, n°9, 2008; Commission des archives constitutionnelles de la V^e République, *Archives constitutionnelles de la V^e République*, vol. 1 et 2 (4 octobre 1958-7 janvier 1959), La Documentation française, 2008; M. Verpeaux, *La Constitution*, Dalloz, « Connaissance du droit », 2008; « Une nouvelle Constitution ? Commentaire article par article du texte de la loi du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République », *LPA*, 19-12; I. Thumerel, « Les périodes de

transition constitutionnelle : contribution à l'étude du pouvoir constituant et des actes pré-constituants », thèse, Université Lille II, 2008 ; « La Constitution : un jubilé en "demi-teinte" (1958-2008) », *RPP*, n° 1048, juillet-septembre 2008 ; J.-Cl. Colliard, « François Mitterrand et la Constitution de la V^e République », *ibid.*, p. 35 ; Ch. Zorgbibe, « Les origines intellectuelles de la Constitution », *ibid.*, p. 5 ; *Constitution de la République française* (présentation par F. Mélin-Soucrmanien), Dalloz, 2008 ; *La Constitution*, La Documentation française-Journaux officiels, n° 1738, 2008 ; R. Badinter, « L'exception d'inconstitutionnalité », *Mélanges Bruno Genevois*, Dalloz, 2009, p. 39 ; J.-H. Stahl, « La longue marche de l'exception d'inconstitutionnalité », *ibid.*, p. 993 ; J.-L. Debré, entretien sur les 50 ans de la Constitution, *Le Monde*, 5/6-10.

– *Concl.* Y. Aguila, sous CE, 3-10-2008, *Commune d'Annecy* (valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement), *RFDA*, 2008, p. 1147 ; et L. Janicot, *ibid.*, note p. 1158.

– *Commémoration.* « Protecteur de chacune des cinq académies qui forment l'Institut », le président Sarkozy s'est rendu le 7 octobre à la commémoration de la Constitution de 1958, organisée à l'initiative de Jean Foyer, récemment disparu, par l'Académie des sciences morales et politiques. « Le déficit de responsabilité : telle est bien la principale faiblesse de nos institutions depuis de nombreuses années », a-t-il affirmé, et, justifiant la révision du 23 juillet, il constata ensuite que « l'enracinement du fait majoritaire confie désormais le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif aux élus d'un même camp » : cette situation appelait de nouveaux droits pour assurer l'équilibre des pouvoirs.

– *Préambule.* Le rapport du comité de réflexion sur le Préambule de la Constitution créé par le décret du 9 avril 2008 et présidé par Mme Simone Veil (cette *Chronique*, n° 126, p. 215) a été remis au président Sarkozy le 17 décembre. Il ne recommande pas que le Préambule soit modifié, sous réserve d'un ajout à l'article 1^{er} de la Constitution pour y introduire « une référence à un principe d'égalité de dignité de chacun », et compte tenu du fait que les questions touchant à la parité hommes-femmes et au pluralisme des médias ont été tranchées par la révision du 23 juillet 2008. Le comité a, en particulier, écarté l'idée de discrimination positive, convaincu que « la reconnaissance de la diversité comme principe d'organisation de la société » présentait des « effets pervers » (site de la présidence de la République).

223

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

– *Bibliographie.* J.-P. Camby, « La campagne électorale et l'hypermarché : les personnes morales de droit privé ne peuvent être actrices de l'élection » (CC, 26 juin 2008, « AN. Eure-et-Loir, 1^{re} »), *RDP*, 2008, p. 1371.

– *Élections sénatoriales.* L'élection de M. Adnot (NI) a été contestée, motif pris de ce que, sénateur sortant, il avait annoncé sa candidature puis invité des délégués du département, en utilisant du papier à en-tête du Sénat. Ayant remboursé aux services de la questure les frais postaux exposés, il n'a pas bénéficié d'un soutien financier, au sens de l'article L52-8 du code électoral. Le Conseil constitutionnel a rejeté cette requête infondée, le 6 novembre (S. Aube) (*JO*, 13-11). Il en a été de même s'agissant de M. Flosse (UMP), le même jour (S. Polynésie française). Outre la méconnaissance

manifeste de l'appartenance de l'archipel à la République, les requérants contestaient le tableau des électeurs sénatoriaux. Faute d'avoir introduit un recours devant le TA (art. L.292 du code électoral), ces derniers ne sont pas fondés à se prévaloir d'irrégularités pour la première fois devant le Conseil. Au surplus, un retard à l'ouverture des bureaux, dû aux formalités de leur constitution, n'a pas été de nature à fausser le résultat.

V. Conseil constitutionnel. Sénat.

224 COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

– *Nominations.* Dans sa séance du 21 octobre, le Sénat a procédé à la désignation de ses membres, titulaires et suppléants (*InfoSénat*, n° 1021, p. 31).

COUR DES COMPTES

– *Bibliographie.* M. Lascombe et X. Vandendriessche, « Réforme des juridictions financières : acte I », *AJDA*, 2008, p. 2273.

DROIT ADMINISTRATIF

– *Bibliographie.* B. Stirn, *Les Sources constitutionnelles du droit administratif*, 6^e éd., LGDJ, 2008 ; P. Delvolvé, « L'apport de la réforme constitutionnelle au droit administratif », *RFDA*, 2008, p. 861 ; F. Lichère, « Vers le décloisonnement des droits administratif et constitutionnel », *AJDA*, 2008, p. 2249.

DROIT COMMUNAUTAIRE ET EUROPÉEN

– *Bibliographie.* P. Bon et D. Maus (dir.), *Les Grandes Décisions des cours constitutionnelles européennes*, Dalloz, 2008 ;

Y. Doutriaux et Chr. Lequesne, *Les Institutions de l'Union européenne*, 7^e éd., La Documentation française, 2008 ; J.-L. Sauron, *Le Système de la Convention européenne des droits de l'homme*, Gualino, 2008 ; Sénat, commissions des affaires européennes, 40^e COSAC, n° 3, novembre 2008 ; Cour de justice des Communautés européennes, *Les Juridictions des États membres de l'Union européenne*, La Documentation française, 2008 ; A. Perrin, « Que reste-t-il de l'autonomie procédurale des États membres ? » (à propos de la décisions de la CJCE du 18 juillet 2007, *Commission c/ Allemagne*), *RDP*, 2008, p. 1661 ; M.-Chr. Pujol-Reversat, « La nouvelle législation déléguée en droit communautaire, variation entre lois d'habilitation et ordonnances », *RDP*, 2008, p. 1609 ; F. Sudre, « Du "dialogue des juges" à "l'euro-compatibilité" », *Mélanges Bruno Genevois*, p. 1015.

– *Chr.* Jurisprudence communautaire (2007), *RDP*, 2008, p. 1407 ; jurisprudence européenne comparée (2007), *ibid.*, p. 1435.

– *Ambition.* « Dans une période de crise comme le monde n'en avait pas connu depuis bien longtemps, j'ai essayé de changer l'Europe », a déclaré M. Sarkozy dans son discours des vœux, le 31 décembre. « Ce n'était qu'un premier pas. Il faut continuer car je reste persuadé que le monde a besoin d'une Europe forte, indépendante, imaginative » (service de presse de la présidence de la République).

DROIT CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie.* Ph. Ardant (†) et B. Mathieu, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, 20^e éd., LGDJ, 2008 ; C. Brami, « La hiérarchie des normes

en droit constitutionnel français. Essai d'analyse systémique», thèse, Université de Cergy-Pontoise, 2008; B. Chanterebout, *Droit constitutionnel*, 25^e éd., Sirey, 2008; L. Favoreu (†) (dir.), *Droit constitutionnel*, Dalloz, 2008, 11^e éd.; M.-A. Cohendet, *Droit constitutionnel*, 4^e éd., Montchrestien, 2008; J. et J.-É. Gicquel, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, 22^e éd., Montchrestien, 2008; P. Pactet et F. Mélin-Soucramanien, *Droit constitutionnel*, 27^e éd., Sirey, 2008; P. Türk, *Les Institutions de la V^e République*, Gualino, 2008; D. Breillat, G. Champagne et D. Thome, *Droit constitutionnel et Institutions politiques. Annales corrigées 2009*, Gualino, 2008.

– *Chr. RFDA*, 2008, p. 1233.

DROIT D'OUTRE-MER

– *Bibliographie*. P.-O. Caille, « L'outre-mer dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 », *AJDA*, 2008, p. 1887.

DROIT PARLEMENTAIRE

– *Bibliographie*. L. Domingo, *Les Actes internes du Parlement. Étude sur l'autonomie parlementaire (France, Espagne, Italie)* (préface d'Éric Oliva, avant-propos de Jean Gicquel), LGDJ, 2008; J.-P. Camby, « Actes parlementaires » (contentieux des), *Répertoire contentieux administratif*, Dalloz, 2008, p. 1; B. Quiriny, « L'interdiction de lire un discours écrit dans les assemblées parlementaires », *RDJ*, 2008, p. 1581.

ÉLECTIONS

– *Bibliographie*. Conseil de l'Europe, commission de Venise, *Le Droit électoral*, La Documentation française, 2008.

– *Note*. M. Staub, « Le bilinguisme électoral d'Alsace-Moselle » (sous CE, 22-2-2008, *Mme Uhlich-Mallet*), *RFDA*, 2008, p. 1116.

ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

– *Élections partielles*. Le PS a ravi le siège de la 8^e circonscription de la Gironde à l'UMP, le 30 novembre (*Le Monde*, 2-12). Mais cette dernière a conservé celui de la 1^{re} circonscription de la Marne, le 14 décembre (*ibid.*, 16-12) (cette *Chronique*, n° 128, p. 164).

– *Plafond des dépenses électorales*. Le décret 2008-1300 du 10 décembre (*JO*, 12-12) fixe à 1,26 le coefficient de multiplication du montant du plafond pour l'élection des députés de Saint-Pierre-et-Miquelon. 225

V. Assemblée nationale.

ÉLECTIONS SÉNATORIALES

– *Bibliographie*. P. Martin, « Les élections sénatoriales du 21 septembre 2008 », *Regards sur l'actualité*, décembre, La Documentation française, 2008, p. 65.

V. Contentieux électoral. Sénat.

GOUVERNEMENT

– *Bibliographie*. A. Péri, *Le Pouvoir exécutif dans le processus de formation de la loi dans l'histoire constitutionnelle française (1789-1958)* (préface de Jean Gicquel), LGDJ, 2008; J. Maïa, « La légistique au Secrétariat général du gouvernement », *La Légistique*, n° spécial CJFI, La Documentation française, 2008, p. 21; « La réforme de l'État », *Cahiers français*, n° 346, La Documentation française, 2008.

– *Autorité gouvernementale et dialogue intra-majoritaire*. En réponse à la « coproduction législative », prônée par M. Copé, président du groupe UMP à l'Assemblée nationale, au Sénat on préfère parler de « coconstruction » (G. Larcher), le Premier ministre, se réclamant de l'article 20C, a répliqué, lors d'une réunion de la majorité à Matignon, le 22 octobre : « On est encore dans un système politique où c'est le gouvernement qui fait des propositions et engage le débat avec le Parlement. Et c'est dans cet ordre que les choses doivent se passer » (*Le Figaro*, 23-10). À bons entendeurs, salut !

– *Composition*. Un décret du 5 novembre a nommé M. Devedjian, député (Hauts-de-Seine, 13^e) (UMP), ministre auprès du Premier ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance, annoncé la veille à Douai (Nord) par le chef de l'État (*JO*, 6-12). Cette dénomination inédite sous la V^e République, empruntée au vocabulaire des cabinets, est décalquée sur les fonctions assumées par le chef du gouvernement. Le décret 2008-1296 du 11 décembre relatif aux attributions de ce super-ministre, voire d'un Premier ministre *ad hoc*, en rend compte : il « coordonne, par délégation du Premier ministre » la mise en œuvre dudit plan... Il est responsable de sa bonne exécution et de la gestion des crédits qui y sont consacrés. En liaison avec les autres ministres : « il contrôle l'exécution... il coordonne la préparation... il s'assure de la bonne exécution des mesures » (*JO*, 12-12). Tout en demeurant président du conseil général des Hauts-de-Seine, M. Devedjian a renoncé à sa qualité de secrétaire général de l'UMP. M. Jean-Pierre Jouyet, secrétaire d'État chargé des affaires européennes, a été nommé président de l'Autorité des marchés financiers, par un décret du

12 décembre (*JO*, 13-12). Il a été remplacé par un décret du même jour (*ibid.*) par M. Bruno Le Maire, député (Eure, 1^{re}) (UMP). Le départ d'un ministre d'ouverture est compensé, en somme, par l'arrivée de l'ancien directeur de cabinet de M. de Villepin. Il y a lieu de relever que la nomination de celui-ci a été signée symboliquement à Bruxelles, localisation inédite, à l'occasion de la réunion du Conseil européen. À ce jour, une désignation effectuée hors les frontières ressortissait à l'extraterritorialité d'une ambassade ou d'un consulat (cette *Chronique*, n° 65, p. 208). Ce sont les 3^e et 4^e modifications apportées au gouvernement Fillon II (cette *Chronique*, n° 126, p. 195).

– *Force armée (art. 21C)*. La partie réglementaire du code de la défense (décrets 2008-1218 et 2008-1219 du 25 novembre) a été publiée (*JO*, 27-11). « Sous l'autorité du président de la République et du gouvernement, le chef d'état-major des armées assure le commandement de l'ensemble des opérations militaires, sous réserve des dispositions particulières relatives aux moyens de dissuasion » (art. R.3121-16).

– *Séminaire*. Le Premier ministre a réuni, le 5 décembre, les ministres en vue de finaliser le programme de relance économique formulé la veille par le président de la République, en présence de M. Devedjian (*Le Figaro*, 6/7-12).

V. *Conseil des ministres. Ministres. Premier ministre. Président de la République*.

GROUPES

– *Sénat*. La composition des groupes après le renouvellement de la série A

(cette *Chronique*, n° 128, p. 164) est actuellement la suivante :

- Communiste, Républicain, Citoyen et des sénateurs du Parti de la gauche¹ : 24 (dont 1 rattaché), président Mme Borvo Cohen-Seat ;

- Rassemblement démocratique et social européen : 17, président : M. Yvon Collin ;

- Socialiste : 115 (dont 8 apparentés et 5 rattachés), président : M. Jean-Pierre Bel.

- Union centriste : 29, président : M. Michel Mercier ;

- Union pour un Mouvement populaire : 151 (dont 4 apparentés et 10 rattachés), président : M. Henri de Raincourt ;

- Sénateurs non inscrits : 7, délégué : M. Philippe Adnot.

HABILITATION LÉGISLATIVE

- *Bibliographie*. A. Jennequin, « Les ordonnances de l'article 74-1C. Bilan de la pratique », *RFDA*, 2008, p. 920 ; D. de Béchillon, « La vraie nature des ordonnances », *Mélanges Bruno Genevois*, *op. cit.*, p. 209.

- *Ordonnances ultra-marines (art. 74-1C)*. L'ordonnance 2008-1339 du 18 décembre porte extension et adaptation de dispositions relatives à la protection de la santé en Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et aux îles Wallis-et-Futuna (*JO*, 19-12).

V. Gouvernement. Loi.

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

- *Inviolabilité*. La Cour de cassation a annulé, le 12 novembre, la condamnation

pour injures homophobes de M. Christian Vanneste, député (UMP) du Nord (*Le Monde*, 14-12). M. Jean-Pierre Brard, député (GDR) de Seine-Saint-Denis, a été condamné à 1 500 euros d'amende par le tribunal correctionnel de Bobigny, le 18 décembre, pour avoir, alors qu'il était maire de Montreuil, refusé de laisser s'exprimer une élue, au nom de la laïcité, parce qu'elle portait une croix en pendentif (*BQ*, 19-12).

- *Perquisitions*. Le président Accoyer a précisé qu'il avait autorisé la perquisition opérée à l'occasion d'une enquête préliminaire dans le bureau de M. Julien Dray (s) à l'Assemblée nationale parce que ce dernier avait lui-même donné son accord (*Europe 1*, le 23-12) (*Essonne*, 10^e).

Par ailleurs, le domicile de M. Flosse, sénateur (UMP) (Polynésie française) a été l'objet d'une perquisition, le 25 septembre dernier, révèle le 29 décembre ses avocats, dans le cadre de l'affaire Couraud, un journaliste disparu (*Le Monde*, 1^{er}-1).

LIBERTÉS PUBLIQUES

- *Bibliographie*. J. Andriantsimbazovina, H. Gaudin, J.-P. Marguénaud, S. Rials et F. Sudre (dir.), *Dictionnaire des droits de l'homme*, PUF, 2008 ; *La Déclaration universelle des droits de l'homme* (textes rassemblés par M. Bettati, O. Duhamel et L. Greilsamer), 2^e éd., Gallimard, 2008 ; S. Attali, « Le droit antisémite de Vichy : un droit politique d'exception », thèse, Université de Toulouse, 2008 ; A.-S. Michon, « La citoyenneté en droit public français », thèse, Université Paris II, 2008 ; A. Roblot-Troizier, « L'impact

1. À la suite de l'adhésion de M. Jean-Luc Mélenchon, qui a quitté le groupe socialiste, le groupe Communiste, Républicain et Citoyen a ajouté à son titre : « et des sénateurs du Parti de gauche » (CRC-SPG) (*JO*, 28-11). V. *Majorité et opposition*.

de la révision constitutionnelle sur les droits et libertés », *AJDA*, 2008, p. 1866; M. Verpeaux, « Question préjudicielle et renouvellement constitutionnel », *ibid.*, p. 1879; Y. Gaudemet, « Remarques introductives » à P.-H. Prétot, « Le monopole de la collation des grades », *RDP*, 2008, p. 1259 et 1264; M. Canedo-Paris, « La dignité humaine en tant que composante de l'ordre public: l'inattendu retour en droit administratif français d'un concept controversé », *RFDA*, 2008, p. 979; X. Bioy, « Droit constitutionnel, bioéthique et vie privée », Académie internationale de droit constitutionnel, vol. XVII, Tunis, 2008, p. 103; J.-F. Flauss, « Actualité de la Convention européenne des droits de l'homme », *AJDA*, 2008, p. 1929; M. Herzog-Evans, « Les textes d'application de la loi "Rétention de sûreté". L'enracinement des nouvelles orientations de l'exécution des peines », *D*, 2008, p. 3098; D. Lochak, « De Gaulle et les droits de l'homme », *Mélanges Yves Guchet*, Bruylant, 2008, p. 107; J.-Ch. Ménard, « Le défenseur des droits: "monstre bureaucratique", "gadget constitutionnel" ou garantie effective des libertés? », *LPA*, 24-10; D. Salles, « L'habeas corpus à la française », *Les Annonces de la Seine*, 29-12; G. Calley, commentaire de la loi du 20 août 2008 (accueil des élèves pendant le temps scolaire), *RFDA*, 2008, p. 1187.

– *Note*. L. de Graëve, sous CE, 12 décembre 2007, « Section française de l'Observatoire international des prisons » (placement sous surveillance électronique mobile ou le « bracelet électronique »), *RFDA*, 2008, p. 999.

– *Destinée humaine*. La loi 2008-1350 du 19 décembre relative à la législation funéraire fixe, entre autres, le statut et

la destination des cendres en cas de crémation (*JO*, 20-12).

– *Dignité de la personne*. La Cour de Strasbourg a condamné, le 16 octobre, la France pour le suicide d'un détenu. Elle s'est rendue coupable de « traitements inhumains ou dégradants » (art. 3 CEDH). Le décret 2008-1118 du 31 octobre porte publication de la convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains adoptée, le 16 mai 2005, à Varsovie (*JO*, 4-11). Le décret 2008-1322 du 15 décembre porte publication du protocole facultatif afférent à la convention contre la torture ou traitements inhumains ou dégradants adopté, le 18 décembre 2002, à New York (*JO*, 17-12).

– *Diversité et égalité des chances*. M. Pierre N'Gahane, d'origine camerounaise, a été nommé par un décret du 13 novembre (*JO*, 14-11, @ 45) préfet du département des Alpes-de-Haute-Provence. Ce choix est sans précédent.

– *Droit au logement*. Le décret 2008-1227 du 27 novembre détermine le régime contentieux de ce droit au logement opposable (art. R.778-1 du Code de justice administrative) (*JO*, 28-11) (cette *Chronique*, n° 122, p. 215).

– *Égalité des sexes*. Mme Martine Aubry est la troisième femme, après Mmes Michèle Alliot-Marie et Marie-George Buffet, à accéder, le 25 novembre, à la tête d'un parti politique, le ps en l'espèce. Mme Catherine Tasca (Yvelines) (s) a été élue première vice-présidente du Sénat, le 7 octobre (*InfoSénat*, n° 1019, p. 5).

– *Égalité et port de la burqa*. Après le Conseil d'État (cette *Chronique*, n° 128,

p. 168), la HALDE a estimé, dans une délibération rendue publique le 5 septembre, que l'obligation... de retirer la burqa ou le niqab dans le cadre d'une formation à la langue française ne constituait pas une discrimination religieuse, au titre d'une démarche d'intégration (*Le Figaro*, 10-10).

– *Liberté de la presse*. Le décret 2008-1192 du 17 novembre modifie celui du 12 mars 1986 (86-616) instituant une aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires (*JO*, 18-11).

– *Liberté du mariage*. Par un arrêt rendu, le 17 novembre, la cour d'appel de Douai a considéré que la virginité ne peut être regardée comme une « qualité essentielle de la personne », au sens de l'article 180 du code civil. Les ci-devant époux sont à nouveau mari et femme (cette *Chronique*, n° 127, p. 193).

– *Minima sociaux*. Une décennie, jour pour jour, le RSA (« revenu de solidarité active ») remplace le RMI (« revenu minimum d'insertion ») (loi 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008) (*JO*, 3-12) (cette *Chronique*, n° 49, p. 206).

– *Principe de parité*. La ministre de l'Intérieur dresse le montant de la pénalité financière pour son non-respect pour les partis éligibles à l'aide publique de l'État pour 2008 : 4 126 585 € (UMP) ; 5 167 49 € (PS) ; 443 772 € (UDF) ; 67 870 € (PCF) et 0 € pour le FN (AN, Q, 7-10).

– *Prévention du terrorisme*. Le décret 2008-1099 du 28 octobre porte publication de la convention du Conseil de l'Europe adoptée, le 16 mai 2005, à Varsovie (*JO*, 30-10).

– *Protection internationale des adultes*. Le décret 2008-1547 du 30 décembre porte, à cet effet, publication de la convention faite à La Haye, le 13 janvier 2000, et signée par la France, le 13 juillet 2001 (*JO*, 1^{er}-1).

– *Surveillance et rétention de sûreté*. Le décret 2008-1129 du 4 novembre en détermine des modalités (cette *Chronique*, n° 126, p. 199).

V. *Président de la République. République*.

LOI

229

– *Bibliographie*. « La légistique ou l'art de rédiger le droit », n° spécial CJFI, La Documentation française, 2008 ; F. Bottini, « La promulgation des lois parlementaires », *RFDC*, 2008, p. 761 ; P.-Y. Gahdoun, « L'amélioration de la fabrication de la loi », *AJDA*, 2008, p. 1872 ; J. Massot, « Les juges et les validations législatives : un cœur à cinq voix non sans dissonances », *Mélanges Bruno Genevois*, *op. cit.*, p. 709 ; J.-L. Mestre, « Encore de l'ancien sur l'article 37, alinéa 2, de la Constitution de 1958 », *Mélanges Yves Guchet*, *op. cit.*, p. 123 ; P. Roger, « Le mea culpa des députés sur les lois mémorielles », *Le Monde*, 19-11.

V. *Gouvernement. Habilitation législative. Pouvoir réglementaire*.

LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

– *Cavaliers sociaux*. La vigilance du Conseil ne se relâche pas : la décision 571 DC du 11 décembre a censuré d'office 19 dispositions de la LFSS pour 2009 qui « n'ont pas d'effet ou ont un

effet trop indirect» sur les recettes et sur les dépenses des régimes obligatoires (il y en avait eu 12 en 2006 et 17 en 2007) (cette *Chronique*, n° 125, p. 174). En revanche, les griefs des saisissants ont été écartés, en particulier ceux visant l'article 90 qui porte à 70 ans l'âge à partir duquel l'employeur peut contraindre un salarié à faire valoir ses droits à la retraite, car ces dispositions, qui ont leur place dans une LFSS, se bornent à permettre aux salariés de prolonger volontairement leur activité et ne créent aucune différence de traitement entre ceux-ci. Le Conseil a, d'autre part, évoqué d'office la régularité de la validation implicite d'une disposition annulée par le Conseil d'État, jugeant suffisant le motif d'intérêt général (cons. 10 à 15). Il est enfin à noter que n'ont pas fait l'objet d'une disjonction celles des dispositions de la loi déferée qui relèvent normalement de la loi de finances dans la mesure où elles intéressent les pensions civiles et militaires de l'État; elles ont donc leur place dans une LFSS en vertu de l'unité des régimes de retraite.

LOI DE FINANCES

– *Loi de finances de l'année 2009*. Cette loi 2008-1425 du 27 décembre a été promulguée à Itacaré (Brésil), lieu de villégiature balnéaire du chef de l'État, lors des fêtes de fin d'année (JO, 28-12). Au préalable, son examen avait eu pour cadre à l'Assemblée nationale les commissions élargies (JO, 15-10). Au Sénat, sur proposition de la commission des finances, des règles de discussion ont été élaborées en cette circonstance (JO, 28-11).

– *Loi de finances rectificative (I.) pour 2008: célérité*. Après avoir reçu, le 12 octobre, les présidents des assemblées et des groupes, le chef de l'État a réuni

le lendemain, le conseil des ministres en vue de l'adoption du projet pour le financement de l'économie. Le Parlement a délibéré sans désenclaver, le 14 pour les députés, le 15 pour les sénateurs; les élus socialistes s'abstenant tandis que M. Bayrou apportait sa voix au projet. La loi 2008-1061 du 16 octobre est entrée «immédiatement» en vigueur (JO, 17-10), en raison de la gravité de la crise internationale.

– *Loi de finances rectificative (II.) pour 2008: conformité*. Après déclaration de conformité, la loi 2008-1443 du 30 décembre (JO, 31-12) a été promulguée. Préalablement, le Conseil constitutionnel (574 DC) avait écarté le grief articulé contre l'article 6.VII relatif à la répartition du produit de l'octroi de mer entre la Guadeloupe et la nouvelle collectivité de Saint-Martin, au motif d'une adoption selon une «procédure contraire à la Constitution». Bref, un cavalier. Cinq autres dispositions seront examinées d'office sur ce fondement et censurées, en conséquence (autorisation donnée à des exploitants viticoles d'utiliser certaines mentions; conditions de gestion des débits de tabac, notamment).

V. *Conseil constitutionnel. Groupes. Parlement. Vote bloqué*.

MAJORITÉ

– *Divisions*. Le projet relatif à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision a été adopté en première lecture, le 17 décembre, par 293 voix contre 242. Si 281 députés UMP ont voté pour, 6 ont voté contre et 7 se sont abstenus, mais, surtout, la majorité du Nouveau Centre (10) a voté contre, seulement 6 pour et 4 abstentions, et cela

en dépit de la participation de ses représentants au petit déjeuner hebdomadaire de la majorité à l'Élysée et de la réunion des quatre présidents des groupes autour du Premier ministre chaque lundi à Matignon (*Le Figaro*, 27-12).

– *Engagements présidentiels*. Aux députés UMP reçus à l'Élysée, le 10 décembre, qui manifestaient leurs réticences à l'égard du travail dominical, le président Sarkozy a assuré vouloir tenir ses promesses : « Si je ne le fais pas, je serai comme tous les présidents de la République qui ont cessé les réformes au bout de deux ans », et il a insisté sur l'inscription de la proposition de loi à l'ordre du jour en janvier (*Le Figaro*, 11-12). Un compromis a été recherché, le 15, au cours d'une réunion qui rassemblait autour du chef de l'État, du Premier ministre, du ministre du Travail et du secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, le président du groupe, M. Jean-François Copé et une dizaine de députés UMP (*BQ*, 16-12). V. *Séance*.

– *Majorité sénatoriale*. Le projet de loi de finances pour 2009 a été adopté le 9 décembre par 177 voix contre 141. Ont voté pour, outre 147 UMP, 2 RDSE (11 contre et 2 abstentions), 23 UC (5 s'abstenant et 1 ne prenant pas part au vote), et 5 NI.

MINISTRES

– *Admonestation présidentielle*. Au conseil des ministres réuni le 10 décembre, le chef de l'État a demandé à ses ministres de « s'engager en politique... Je veux des ministres qui s'engagent au-delà de leurs ministères... Votre devoir est de vous engager dans les élections... La fonction de ministre ne vous appartient pas. Vous n'êtes pas là pour avoir des états d'âme

et penser à votre carrière ». Avant de conclure : « Vous savez, c'est très difficile de monter, mais c'est beaucoup plus facile de descendre » (*Le Figaro*, 11-12). Il devait réitérer le propos, le 19 décembre, et réclamer : « unité, solidarité et détermination... Je n'accepterai plus à l'avenir d'entendre les états d'âme des ministres » (*ibid.*, 20/21-12) (cette *Chronique*, n° 126, p. 210).

– *Anciens ministres*. « Il n'est pas possible de rendre publique la liste des personnes protégées sans nuire à leur sécurité », indique le Premier ministre, selon la pratique de la mise à disposition d'un véhicule de leur ancienne administration (AN, Q, 28-10).

– *Audace*. Sur RTL, le 7 décembre, Mme Rama Yade a décliné l'offre du chef de l'État de se présenter aux prochaines élections au Parlement de Strasbourg : « Je suis davantage motivée par un mandat national que par un mandat européen. » Elle a réitéré son refus en déclarant vouloir « être utile » (*Le Figaro*, 8-12) (cette *Chronique*, n° 127, p. 193).

– *Auteur*. Mme Rama Yade a publié *Les Droits de l'homme expliqués aux enfants de 7 à 77 ans* (Seuil, 2008).

– *Condition*. M. Xavier Bertrand est devenu secrétaire général par intérim de l'UMP, le 8 décembre, après l'entrée au gouvernement de M. Patrick Devedjian. Le cumul des fonctions revêt cependant un caractère provisoire (*Le Figaro*, 9-12).

– *Dénomination*. La hiérarchie gouvernementale s'est enrichie : aux côtés du ministre délégué classique auprès du Premier ministre ou d'un ministre, il existe désormais un ministre auprès du

Premier ministre (décret du 5 novembre) (*supra*).

– *Déplacements*. À la demande de M. Dosièrre (s), le ministre de la Défense indique, pour les années 2006 et 2007, les montants relatifs aux facturations des affrètements effectués par l'ETEC, ainsi que les remboursements afférents (AN, Q, 7-10).

– *Désaveux*. Le chef de l'État s'est démarqué des ministres de l'Intérieur et de la Justice, le 1^{er} décembre, à propos de l'arrestation mouvementée d'un journaliste; le Premier ministre l'imitant. De la même façon, celui-ci s'est déclaré « totalement hostile » à la possibilité acceptée par la garde des Sceaux de mettre en prison des enfants de 12 ans, le 5 décembre (*Le Figaro*, 2 et 6-12). Cependant, Mme Lagarde témoignera de sa solidarité à sa collègue sur France 2, le 7 décembre, à l'inverse de Mme Yade sur RTL (*ibid.*, 8-12). M. Darcos a été contraint à reporter la réforme du lycée, à la demande du président, le 15 décembre (*ibid.*, 16-12).

– *Solidarité*. À l'occasion de la commémoration du 60^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, M. Kouchner a déclaré, à propos du secrétariat d'État aux droits de l'homme: « Je pense que j'ai eu tort de [le] demander. C'est une erreur. Car il y a une contradiction permanente entre les droits de l'homme et la politique étrangère d'un État, même en France », dans un entretien au *Parisien*, le 9 décembre. Il devait néanmoins préciser, songeant à la titulaire du poste: « Elle a fait avec talent ce qu'elle a pu. » Quant à Mme Morano, elle a estimé, le 17 décembre, que la « diversité » ne devait pas être un « bouclier » pour les ministres (*Le Figaro*, 18-12).

V. *Conseil des ministres*. Premier ministre. Président de la République.

MISSIONS D'INFORMATION

– *Missions de la conférence des présidents*. La mission sur les lois mémorielles, décidée le 25 mars 2008 et présidée par le président Accoyer, a rendu le 18 novembre son rapport qui conclut que « le Parlement doit désormais renoncer à la loi pour porter une appréciation sur l'histoire ou la qualifier », le vote de résolutions devant lui donner « un meilleur outil d'expression ».

D'autre part, il a été créé une mission sur la violence faites aux femmes, le 2 décembre.

V. *Assemblée nationale*.

OPPOSITION

– *Bibliographie*. P. Avril, « Le statut de l'opposition ou l'introuvable discrimination positive », *Mélanges Yves Guchet*, *op. cit.*, p. 3.

– *Fonctions*. Après l'élection de Mme Catherine Tasca (s) à la première vice-présidence du Sénat (v. *Sénat*), une autre sénatrice socialiste, Mme Michèle André, a été élue à la présidence de la délégation aux droits des femmes, le 3 décembre (*InfoSénat*, n° 1027).

– *Votes*. À l'Assemblée nationale, le groupe socialiste s'est abstenu sur la loi relative à la généralisation du revenu de solidarité active (RSA), le 8 octobre (3 votant pour et 3 contre). Sur le projet de loi de finances rectificative pour le développement de l'économie, 7 députés socialistes ont voté pour, le 15 octobre, 3 contre et 102 se sont abstenus. Par 195 voix (et 3 abstentions), le groupe

socialiste a voté en faveur de l'adoption du projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, le 21 octobre.

PARLEMENT

– *Bibliographie.* A. Baudu, « Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France », thèse, Université de Toulouse, 2008; J.-P. Camby, « Actes parlementaires (Contentieux des) », *Rep. cont. adm.*, Dalloz, octobre 2008; L. Domingo, *Les Actes internes du Parlement*, op. cit., 2008; F. Laffaille, « Le présidentialisme parlementaire sous la III^e République: "les descentes de fauteuil" de Gambetta et d'Herriot », *RFDC*, 2008, p. 733; B. Quiriny, « L'interdiction de lire un discours écrit dans les assemblées parlementaires », *RDP*, 2008, p. 1581; P. Roger, « La cohabitation musclée du Parlement et de l'Élysée », *Le Monde*, 24-12.

– *Groupe de travail commun sur la crise financière.* Les présidents des deux assemblées ont installé, le 29 octobre, un groupe de travail Assemblée nationale-Sénat composé de 12 députés et 12 sénateurs, coprésidé par les présidents des commissions des finances, MM. Migaud et Arthuis, qui a désigné co-rapporteurs les deux rapporteurs généraux des commissions des finances, MM. Carrez et Marini.

V. Assemblée nationale. Commission d'enquête. Droit parlementaire. Sénat.

PARLEMENTAIRES EN MISSION

– *Nominations.* Six députés ont été désignés: M. Bédier (Yvelines) (UMP) auprès du ministre de l'Immigration (décret du 15 octobre) (*JO*, 16-10),

nonobstant une mise en examen (cette *Chronique*, n° 121, p. 152); Mme Greff (Indre-et-Loire) (UMP), conjointement à l'économie et à l'emploi (décret du 17 octobre) (*JO*, 18-10); MM. Victoria (Réunion) (UMP), cumulativement à l'outre-mer, à l'emploi et aux solidarités actives (décret du 23 octobre) (*JO*, 24-10); Poisson (Yvelines) (UMP) au travail (décret du 4 novembre) (*JO*, 22-11). Une mission conjointe auprès du ministre du Budget et du secrétaire d'État à la fonction publique a été confiée à M. Diefenbacher (Lot-et-Garonne) (UMP) par un décret du 19 décembre (*JO*, 23-12). Enfin, Mme Bourragué (Gironde) (UMP) a été nommé aux côtés du secrétaire d'État à la coopération et à la francophonie (décret du 31 décembre) (*JO*, 1^{er}-1). Une sénatrice, Mme Desmarescaux (Nord) (NI), accompagne le haut-commissaire aux solidarités actives (décret du 28 novembre) (*JO*, 29-11).

233

V. Assemblée nationale. Sénat.

PARTIS POLITIQUES

– *Bibliographie.* Y. Poirmeur et D. Rosenberg, *Droit des partis politiques*, Ellipses, 2008.

– « *Charte de la diversité* ». Dans son discours du 17 décembre à l'École polytechnique sur l'égalité des chances et la promotion de la diversité, le président Sarkozy a affirmé qu'il faut « renouveler la classe politique en profondeur » et constaté que « tous les partis politiques ont un retard considérable à rattraper. Peu de candidats issus des minorités sont présentés au suffrage, encore moins d'élus ». Il souhaite donc qu'ils s'engagent « sur une charte de la diversité », ajoutant que « leur financement public

pourrait être conditionné au respect de leurs engagements » ; une « commission d'évaluation de la promotion de la diversité dans la vie politique » appréciera chaque année les efforts accomplis par les formations bénéficiant du financement public (site de la présidence de la République).

234 – *Financement public*. La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a publié les comptes des partis au titre de l'exercice 2007. Sur 296 formations tenues de déposer leurs comptes, 218, soit 74 %, ont respecté leurs obligations (*JO*, 17-12).

– « *Paratonnerre* ». À la veille de quitter ses fonctions de secrétaire général de l'UMP pour entrer au gouvernement (v. *Gouvernement*), M. Patrick Devedjian s'est affirmé « le paratonnerre » du président de la République (*Le Figaro*, 29-11).

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

– *Délégalisation*. De manière classique, le Conseil constitutionnel a procédé au déclassement de dispositions du code de la route et de la loi du 9 juillet 1991 relatives aux procédures civiles d'exécution, visant l'autorité administrative de l'État responsable (2008-213L) (*JO*, 18-10). De la même façon, la dénomination d'un établissement public de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations revêt un caractère réglementaire (2008-214L) (*JO*, 7-12).

– *Suivi réglementaire*. Le 60^e rapport relatif au contrôle de l'application des lois a été publié par le Bulletin des commissions du Sénat (supplément au n° 8, 29 novembre). Au cours de l'année

parlementaire 2007-2008, 56 lois ont été votées, hors conventions internationales : 19 étaient d'application directe et 37 étaient conditionnées par des mesures d'exécution. À la fin de l'année, 7 lois disposent de l'intégralité des mesures d'application ; 16 lois étaient partiellement applicables et 14 encore non applicables (p. 7). La mise en œuvre de la circulaire Fillon du 29 février 2008 revêt un aspect positif (cette *Chronique*, n° 128, p. 201).

– *Titulaire*. Le Conseil constitutionnel a confirmé sa jurisprudence, le 11 décembre (2008-571DC), selon laquelle le législateur peut confier cette compétence, en dehors du Premier ministre (art. 13 et 21C), à une « autorité publique autre... pourvu que cette habilitation ne concerne que des mesures limitées tant par leur champ d'application que par leur contenu » (17 janvier 1989, CSA) (cette *Chronique*, n° 50, p. 199).

V. Loi. Sénat.

PREMIER MINISTRE

– *Bibliographie*. J. Massot, *Chef de l'État et chef du gouvernement*, préface de Pierre Avril, 2^e éd., La Documentation française, 2008.

– *Assistance*. Le décret du 19 décembre a nommé M. Yazid Sabeg, commissaire à la diversité et à l'égalité des chances, pour faire suite au discours à l'École polytechnique du chef de l'État. Auprès de Premier ministre, il est chargé d'une « mission d'animation et de promotion » (*JO*, 20-12). Cette nouvelle dénomination a été préférée à celle de délégué interministériel.

– *Confirmation ou protection présidentielle ?* Illustration de la prééminence

présidentielle, M. Sarkozy a annoncé, le 31 décembre, que les réformes annoncées pour 2009, « je les mènerai avec le Premier ministre François Fillon et le gouvernement » (*Le Monde*, 1^{er}-1).

– *Circulaires et instructions.* En vue d'assurer la sécurité juridique et l'égalité devant la loi, le décret 2008-1281 du 8 décembre (*JO*, 10-12), celles-ci seront désormais tenues à la disposition du public sur un site internet relevant du Premier ministre. À défaut, elles ne seront pas applicables.

Une circulaire du 8 décembre modernise, au surplus, la consultation: l'ensemble des organismes consultatifs (*JO*, 10-12).

– *Dignité.* Le décret 2008-1202 du 21 novembre modifie le code de la Légion d'honneur: « La dignité de grand-officier appartient de plein droit aux anciens Premiers ministres qui ont exercé leurs fonctions durant deux années au moins » (nouvel art. R.17). Le rite républicain s'enrichit, de la sorte, après l'élévation à la grand-croix de l'Ordre national du Mérite, 6 mois après l'entrée en fonction (décret du 24 décembre 1974) (cette *Chronique*, n° 125, p. 179). M. Jospin, bénéficiaire de cette disposition, devait remercier le chef de l'État, tout en s'étonnant de « la différence faite entre les Premiers ministres ». M. de Villepin ne sera pas concerné, à quinze jours près (*Le Monde*, 27-11).

– *Intérim de convenance ?* À l'occasion des fêtes de Noël, MM. Fillon et Borloo se sont rendus à l'étranger, respectivement en Égypte et au Maroc, à l'unisson du chef de l'État séjournant au Brésil. Dès lors, Mme Alliot-Marie aurait-elle été chargée de l'intérim du Premier ministre, comme la presse l'a indiqué ? Non point,

à la réflexion en l'absence d'un décret attributif, à l'exemple de celui du 6 avril 1994, confiant à Mme Veil l'intérim de M. Balladur en déplacement au Japon (cette *Chronique*, n° 70, p. 211). Les technologies modernes de l'information ont supprimé les distances, pour énoncer une vérité d'évidence, hors le cas d'empêchement du Premier ministre.

– *Mission interministérielle de l'Union pour la Méditerranée.* Le décret 2008-1188 du 14 novembre crée cette mission auprès du Premier ministre, sans préjudice des attributions exercées par le SGAÉ. Elle anime et coordonne les actions de mises en œuvre, tant au sein des services de l'État qu'entre ces services et les autres personnes publiques ou privées (art. 1^{er}). Le chef de la mission est nommé par décret du président de la République (art. 2). Un second décret du 8 décembre (2008-1277) est à l'origine du conseil culturel (*JO*, 9-12, @ 1).

– *Présence aux Conseils européens.* Hors périodes de cohabitation, le Premier ministre a accompagné, pour la première fois, le chef de l'État à Bruxelles, le 15 octobre, puis le 11 décembre (*Le Figaro*, 16-10 et 12-12).

V. *Conseil des ministres. Ministres. Président de la République.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* J. Massot, *Chef de l'État et chef du gouvernement* (préface de Pierre Avril), 2^e éd., La Documentation française, 2008 ; H. Matsopoulou, « La condamnation de hauts fonctionnaires dans l'affaire des "écoutes de l'Élysée" », *D*, 2008, p. 2975 ; Chr. Jakubyszyn, « Le système Sarkozy à l'épreuve de la crise », *Le Monde*, 23-12 avec S. Laudrin, « Le

grand Meccano de Nicolas Sarkozy », *ibid.*, 26-12; A. Merkel et N. Sarkozy, « Nous ne pouvons pas attendre » (tribune pour la relance économique), *Le Figaro*, 26-11; Ch. Jaigu, B. Jeudy et J.-J. Mével, « Comment l'Élysée a préparé le G20 », *ibid.*, 14-11.

– *Note.* E. Dreyer, « Offense par réputation d'un propos présidentiel (sous TGI Laval, 6-11-2008) », *D*, 2008, p. 3133.

236 – *Actions en justice.* Le président Sarkozy a déposé plainte contre M. Yves Bertrand, ancien directeur des Renseignements généraux, notamment pour dénonciation calomnieuse, après la publication dans la presse d'extraits de carnets personnels de celui-ci (*Le Figaro*, 17-10). Il avait également porté plainte à la suite de prélèvements frauduleux effectués sur son compte personnel (*ibid.*, 20-10). Debouté le 29 octobre de sa demande d'interdiction de la poupée vaudoue commercialisée à son effigie, il a fait appel et la cour de Paris a jugé, le 28 novembre, que l'objet incriminé constituait bien « une atteinte à la dignité » du chef de l'État, mais a autorisé sa commercialisation sous condition de mention de la condamnation (*ibid.*, 1-12). Enfin, le tribunal de Laval a condamné, le 6 novembre, à 30 euros d'amende avec sursis, pour offense au chef de l'État M. Hervé Bon qui avait brandi une pancarte « Casse-toi pauvre con » au passage du cortège présidentiel dans cette ville (*Le Monde*, 8-11) (cette *Chronique*, n° 126, p. 206).

– *Agents affectés auprès de la présidence de la République.* À la demande de M. Dosière, la ministre de l'Intérieur indique que 177 agents relevant de son autorité sont mis à la disposition du chef de l'État, pour un coût global de

8857675 euros. Le ministère contribue, par ailleurs, à certains frais exposés au titre des réceptions et des voyages officiels, indépendamment des dépenses de fonctionnement du groupe de sécurité. Des conventions de mise à disposition des personnels ont été signées entre le ministère et la présidence. Elles prévoient le remboursement des rémunérations et des charges sociales à partir du 1^{er} janvier 2008 (AN, Q, 16-12).

– *Ambition.* « De cette crise va naître un monde nouveau auquel nous devons nous préparer », a déclaré le président, le 31 décembre. Afin de permettre à la France « de se faire une place dans le monde nouveau qui se construit... nous préservons les valeurs qui font notre spécificité: le travail, l'ordre, le mérite, la laïcité et la solidarité sans laquelle aucun effort n'est acceptable » (service de presse de la présidence de la République).

– *Anciens présidents.* Sur appel, en quelque sorte, de M. Dosière, dont la vigilance demeure constamment en éveil, le Premier ministre complète une précédente réponse, s'agissant des moyens mis à la disposition de ceux-ci (cette *Chronique*, n° 127, p. 194). L'indemnité pour sujétions particulières des personnels des cabinets ministériels prévue par le décret 2011-1148 du 5 décembre 2001 (cette *Chronique*, n° 101, p. 150) englobe « les personnels titulaires ou non titulaires qui sont affectés auprès d'anciens présidents de la République » (AN, Q, 16-12).

– *Autorité.* Outre l'indépendance de l'autorité judiciaire (*infra*), le président s'est démarqué, le 1^{er} décembre, de la position adoptée par les ministres de l'Intérieur et de la Justice concernant les conditions dégradantes, à la limite, dans

lesquelles l'arrestation de M. de Filippis, journaliste de *Libération*, s'était déroulée, le 28 novembre, à propos d'une affaire de diffamation. Le chef de l'État, après avoir indiqué son « émoi », a annoncé le dépôt prochain d'un projet de loi tendant à dépenaliser les plaintes en diffamation et réformer la procédure pénale (*Le Monde*, 3-12).

À la demande de M. Sarkozy, M. Darcos a reporté, le 15 décembre, la réforme du lycée, afin d'éviter toute contagion (*ibid.*, 17-12). Il reste que Mme Boutin a changé d'opinion, après sa prise de position, à l'issue du conseil des ministres du 26 novembre, concernant l'hébergement forcé des SDF en période de froid (*ibid.*, 28-11).

– *Collaborateurs*. Il a été mis fin aux fonctions de conseiller à la présidence de M. Erard Corbin de Mangoux, nommé directeur général de la DGSE au conseil des ministres du 8 octobre, que remplace M. Grégoire Verdeaux (*JO*, 10-10). De manière inédite, le décret du 27 novembre (*JO*, 28-11) nomme le conseiller spécial du président de la République, M. Henri Guaino (qualifié de « conseiller-maître à la Cour des comptes »), chef de la mission interministérielle de l'Union pour la Méditerranée, laquelle a été créée par le décret 2008-1188 du 14 novembre (*JO*, 18-11) pris par le Premier ministre.

M. Claude Guéant, secrétaire général de la présidence, qui avait notamment déclaré à Europe 1 qu'il n'était pas question d'un retour au gouvernement de M. Dominique de Villepin (*BQ*, 6-10), et avait réuni, de manière topique, les ministres du « G7 » (cette *Chronique*, n° 127, p. 196) le 4 décembre en l'absence du président Sarkozy (*Le Figaro*, 5-12), a annoncé, le 18 sur France 2, un « modeste » ajustement gouvernemental,

à la suite du départ de M. Xavier Bertrand. De son côté, le secrétaire général adjoint, M. François Pérol, est intervenu à son tour sur les antennes d'Europe 1, le 5 décembre, pour présenter le plan de relance.

– *Conjointe*. En apportant son soutien au manifeste pour l'égalité, sans le signer pour autant, Mme Carla Bruni-Sarkozy, dans le *Journal du dimanche*, le 9 novembre, a préfacé après tout le discours du chef de l'État à l'École polytechnique, le mois suivant, en faveur de la diversité et de l'égalité réelle. Son engagement humanitaire s'est concrétisé, notamment, le 1^{er} décembre à l'occasion de la journée mondiale de lutte contre le SIDA, en devenant ambassadrice de bonne volonté auprès du Fonds mondial contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme. Une conférence de presse, tenue à l'hôtel de Marigny, a été le cadre de cette annonce (*Le Figaro*, 2-12). En outre, elle a joué un rôle actif, comme l'a reconnu, le 13 octobre, le président (*ibid.*, 14-10), à propos du refus d'extradition de Mme Marina Petrella, ex-brigadiste italienne réfugiée en France. En dernière analyse, l'épouse de M. Sarkozy a introduit une action en référé devant le tribunal de Saint-Denis (Réunion), le 15 décembre, pour demander, au nom du droit à l'image, le retrait d'un sac la représentant nue (*ibid.*, 16-12). Le fabricant s'est engagé à détruire les sacs (cette *Chronique*, n° 126, p. 210).

La chaîne de télévision M6 lui a consacré une émission (« Carla Bruni en toute liberté »), le 18 décembre.

– *Crédits de la présidence*. Le rapporteur spécial de la mission « Pouvoirs publics », M. Jean Launay (s), s'est félicité d'avoir « obtenu cette année la totalité des éléments d'information qu'il a demandés »

- (cette *Chronique*, n° 125, p. 180) et il a indiqué que la dotation de la présidence, « en hausse apparente de 11,45 % est en réalité de 2 % » (AN, n° 1198, annexe n° 32). Ces chiffres ayant été contestés par M. René Dosièrè (s), le président de la commission des finances a observé que l'objectif poursuivi par celui-ci avait été exaucé par les travaux du rapporteur : « jamais, a conclu M. Didier Migaud, la transparence n'aura été si complète » (1^{re} séance du 13 novembre, p. 7302).
- 238 – *Déplacements*. Les heures de vol effectuées par l'ETEC, composé de 165 personnes, en 2007, par type d'aéronef et leur nombre sont indiqués par le ministre de la Défense, en réponse à M. Dosièrè (s) (AN, Q, 28-10).
- *Droit de grâce individuelle (nouvel art. 17C)*. Par un décret du 23 décembre, non publié (cette *Chronique*, n° 119, p. 167), le chef de l'État a accordé, pour la première fois, une grâce à 27 détenus, pour conduite exemplaire, dont l'ancien préfet Marchiani (*Le Monde*, 25-12).
- *Garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire (art. 64C)*. En vue d'apaiser le différend ayant surgi entre les magistrats et la garde des Sceaux, le chef de l'État a reçu, le 27 novembre, d'abord les représentants de l'usm, le principal syndicat de ceux-ci en présence de son conseiller pour la justice, puis la ministre a été conviée à se joindre à cette réunion (*Le Figaro*, 28-11). Préalablement, depuis Pékin, il avait demandé au procureur général près la cour d'appel de Paris d'introduire une requête en rectification d'erreur matérielle, le 24 octobre, après la libération d'un violeur, consécutive à une bévue (*Le Monde*, 26/27-10). Le retour en prison de celui-ci sera décidé.
- *Grand Maître de l'Ordre national de la Légion d'honneur*. À l'initiative de M. Sarkozy, le décret 2008-1202 du 21 novembre (cette *Chronique*, n° 128, p. 176) modifie le code de la Légion d'honneur et de la médaille militaire, en prévoyant des « nominations directes » aux grades d'officier et de commandeur ainsi qu'à la dignité de grand officier, « afin de récompenser des carrières hors du commun, tant par leur durée que par l'éminence des services rendus » (nouvelle rédaction de l'art. R.17). À ce titre, Mme Simone Veil, nommée grand officier, par un décret du 31 décembre (*JO*, 1er-1) devait en être la première bénéficiaire, mettant ainsi un terme à son absence dans l'Ordre. V. *Premier ministre*.
- *Protecteur de l'Académie des sciences morales et politiques*. Pour la première fois, un chef de l'État s'est exprimé sous la Coupole à l'occasion d'une séance solennelle. Le président Sarkozy a participé, le 7 octobre, à la commémoration du jubilé de la Constitution de 1958 (*Institut de France*, n° 9, 2008, p. 19). Dans le passé, le général de Gaulle en 1964 et François Mitterrand en 1987 et 1990 avaient assisté à des séances de réception d'associés étrangers (v. F. Terré, allocution, *ibid.*, p. 6) (cette *Chronique*, n° 118, p. 206).
- *Responsabilité et volontarisme*. Face à la crise économique et financière mondiale, « je mesure la responsabilité qui est la mienne. Cette responsabilité, je l'assumerai pour que tous ceux qui en ont besoin soient protégés par l'État et que notre pays sorte plus fort de cette épreuve », a affirmé le chef de l'État, le 31 décembre, en présentant ses vœux à ses compatriotes. « Depuis que les difficultés sont apparues, je vous ai toujours dit la vérité et j'ai agi. C'était mon

devoir... La crise est une épreuve. Elle est aussi un défi. Ce défi-là, je veux le relever avec vous. Vous pouvez compter sur moi » (service de presse de la présidence de la République).

– « *Réunions de crise* ». La crise financière et économique, consécutive à la faillite de la banque américaine Lehman Brothers, le 18 septembre (cette *Chronique*, n° 128, p. 177), a amené le président Sarkozy à multiplié les rencontres en vue d'en conjurer les effets : 4 octobre, réunion d'un « G4 » avec les chefs de gouvernements allemand, britannique et italien, en présence des présidents de la Commission européenne, de l'Eurogroupe et de la Banque centrale européenne ; 12 octobre, réunion d'un « G15 » (celui de l'Eurogroupe) ; 15 octobre, réunion à Bruxelles d'un conseil européen extraordinaire ; et 14 novembre, réunion à Washington du G20 regroupant les principales nations du monde (États-Unis, Russie, Chine, Brésil, Inde, entre autres), le FMI et la Banque mondiale, débouchant sur la convocation à Londres, le 2 avril prochain, d'une conférence sur la réforme de la gouvernance mondiale (*Le Monde*, 6, 14 et 16-10 ; 16-11). Bref, une philosophie volontariste : « L'Europe a dit d'une seule voix qu'elle voulait d'un capitalisme d'entrepreneur et non d'un capitalisme de spéculateur », affirmera-t-il à l'occasion du compte rendu de sa présidence devant le Parlement de Strasbourg, le 16 décembre (service de presse de la présidence de la République).

– « *Réunion ministérielle* ». Au lendemain d'un fait divers tragique à Grenoble, un passant poignardé par un malade qui s'était échappé d'un hôpital, le chef de l'État a réuni, le 12 novembre, les ministres de la Justice et de la Santé (*Le*

Figaro, 13-11). Une réflexion portant sur l'hôpital psychiatrique a été annoncée (cette *Chronique*, n° 128, p. 177).

– *Vœux*. C'est depuis la bibliothèque du palais de l'Élysée, debout derrière un pupitre, que le chef de l'État s'est adressé à ses compatriotes, le 31 décembre (*Le Monde*, 2-1). À l'opposé de l'an passé, l'émission a eu lieu en différé (cette *Chronique*, n° 125, p. 181).

V. *Collectivités territoriales. Conseil constitutionnel. Conseil des ministres. Constitution. Gouvernement. Loi de finances. Ministres. République.*

239

QUESTIONS ÉCRITES

– *Bilan*. Au 7 octobre, 31 767 questions ont été posées par les députés (AN, Q).

QUORUM

– *Vérifications à répétition*. Demandée une première fois par le président du groupe socialiste, le 6 octobre, lors de la discussion du revenu de solidarité active (RSA), la vérification du quorum l'a été à nouveau sur le même texte, mais par le président du groupe UMP, le 6, avant que le projet relatif à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision ne multiplie les vérifications à partir du 26 novembre, le 2 décembre, le 4, le 8, le 12, le 15, le 16, tantôt par M. Ayrault, tantôt par M. Copé...

V. *Assemblée nationale. Séance.*

RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. G. Elgey, *Histoire de la IV^e République. La Fin. La République des tourmentes (1954-1959)*, t. 3, Fayard, 2008 ; J. Garrigues (dir.), *La*

- France de la V^e République, Armand Colin, 2008; O. Gohin, « Les formes de l'État français depuis 1958 », *Politeia*, 2007, n° 12, p. 215; A.-M. Le Pourhiet, « Que reste-t-il de l'esprit de 1958 ? De la raison d'État à l'empire du droit », *LPA*, 20-10; B. Mathieu, « Transformer la V^e République sans la trahir », *AJDA*, 2008, p. 1858; J.-M. Pontier, « Langues régionales : la porte ouverte ? », *ibid.*, p. 2193; D. Maus, « Connaître la V^e République : itinéraire d'une recherche », *RPP*, n° 1048, juillet-septembre 2008, p. 63; S. Pinon, « Une V^e République toujours plus parlementaire », *D*, 2008, p. 3096;
- 240 Ph. Portier, « Les mutations de la gouvernabilité sous la V^e République », *Mélanges Yves Guchet*, Bruylant, 2008, p. 171; P.-H. Prélot, « La V^e République à l'anglaise ou la fin du présidentialisme », in *Les 50 Ans de la Constitution*, Litec, 2008, p. 159; A. Fornerod, « La langue française en droit de la nationalité et en droit des étrangers », *RFDA*, 2008, p. 1097; Chr. Lavialle, « Du nominalisme juridique. Le nouvel art. 75-1C », *ibid.*, p. 1110.
- *Iconographie. Le Canard enchaîné. La V^e République en 2000 dessins*, Les Arènes, 2008.
- *Commémoration délocalisée*. Le chef de l'État a présidé à Douaumont (Meuse), le 11 novembre, les cérémonies du 90^e anniversaire de l'armistice de 1918, en présence notamment du président du Bundesrat. Puis il s'est rendu au cimetière allemand de Ville-devant-Chaumont (Meuse) (cette *Chronique*, n° 127, p. 197). M. Sarkozy s'est prononcé pour une réhabilitation mémorielle des quelque 600 soldats fusillés pour refus d'obéissance, désertion ou mutinerie : ils sont « allés jusqu'à l'extrême limite de leurs forces ». M. Bockel, secrétaire d'État aux anciens combattants, a exclu, le lendemain, de « rouvrir les procès des fusillés pour l'exemple » (*Le Figaro*, 13-11) (cette *Chronique*, n° 127, p. 197).
- *Cérémonies publiques*. L'aumônerie des armées participe aux cérémonies œcuméniques dans le cadre d'un hommage national, indique le ministre de la Défense. Ses diverses composantes sont présentes (AN, Q, 28-10).
- *Hymne*. À l'occasion du match amical de football France-Tunisie, *La Marseillaise* a été sifflée, le 14 octobre au Stade de France à Saint-Denis (Seine-Saint-Denis). Le président de la République, à l'issue d'une réunion tenue le lendemain avec Mme Bachelot et M. Laporte, a décidé qu'à l'avenir un tel incident provoquerait l'annulation du match (*Le Monde*, 17-10).
- *Laïcité*. Le président de la République, dans son allocution du 31 décembre, a rangé, à l'évidence, ce principe identitaire parmi « les valeurs qui font notre spécificité » (service de presse de la présidence de la République).
- *Laïcité et voile islamique*. La Cour de Strasbourg (*Dogru c/ France*, *AJDA*, 2008, p. 2311) a débouté, le 4 décembre, deux élèves qui contestaient leur exclusion définitive, en 1999, du collège de Flers (Orne) en raison du port de ce voile. L'article 9 de la convention a été respecté, en l'occurrence, car « la limitation du droit des requérantes à manifester leurs convictions religieuses avait pour finalité de préserver la laïcité au sein de l'établissement scolaire ».
- *Tradition républicaine*. La commission sénatoriale des lois a adopté sans modification, le 3 décembre, le projet de LO portant application du nouvel article 25C

et le projet de loi relatif à la commission prévue audit article et l'élection des députés, « conformément à une tradition républicaine bien établie » (« Rapport Gélard », n° 120, p. 7)

– « *Volontarisme républicain* ». À rebours de la discrimination positive, le chef de l'État a estimé, le 17 décembre, à l'École polytechnique à Palaiseau (Essonne), qu'« une action publique fondée sur des critères ethniques ou religieux doit être close ». Au nom du « volontarisme républicain », « l'égalité des chances doit cesser d'être théorique pour devenir réelle » (*Le Figaro*, 18-12).

V. *Assemblée nationale. Bicamérisme. Libertés publiques. Président de la République.*

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

– *Bibliographie*. F. Hamon, « La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 : quelle modernisation pour les institutions ? », *Regards sur l'actualité*, La Documentation française, n° 344, octobre 2008, p. 83 ; « L'articulation des normes constitutionnelles et des normes administratives » (dossier), *RFDA*, 2008, p. 861 ; J. Lalloy, « La Constitution de la V^e République à l'épreuve des révisions », *RPP*, n° 1048, juillet-septembre 2008, p. 119 ; « Une nouvelle Constitution ? » (analyse de la LC du 23 juillet 2008), *LPA*, 19-12.

– *Scellement*. En présence du chef de l'État, la garde des Sceaux a apposé le grand sceau de la République, le 1^{er} octobre, sur la loi constitutionnelle 2008-724 du 23 juillet (*Le Monde*, 17-10).

V. *Constitution*.

SÉANCE

– *Clôture*. En application de l'article 57 RAN, aux termes duquel « lorsque au moins deux orateurs d'avis contraire sont intervenus dans la discussion [...] d'un article [...], la clôture immédiate de cette phase de la discussion peut être soit décidée par le président, soit proposée par un membre de l'Assemblée », la clôture de la discussion de trois dispositions du projet relatif à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision a été décidée le 4 décembre : sur l'article 8 (nomination du président de France Télévisions), demandée par M. Herbillon (UMP) et décidée par l'Assemblée, puis décidée par le président de séance sur l'article 9 (révocation du président) et sur l'article 10 (sur cette procédure, dont l'application a été inaugurée le 23 octobre 1981). V. notre *Droit parlementaire*, n° 179.

241

– *Suspension*. Entamée le 17 décembre, la discussion de la proposition de loi de M. Richard Maillé (UMP) visant à définir les dérogations au repos dominical dans les grandes agglomérations, les zones touristiques et les commerces alimentaires a été émaillée de rappels au règlement et de suspensions de séance (à l'instar du projet sur l'audiovisuel) avant que M. Jean-François Copé, président du groupe UMP, évoquant les « échanges intenses qui ont mobilisé notre majorité » et le climat entourant ce « débat difficile », ne demande au président Accoyer de suspendre la séance. La suite a été renvoyée en janvier.

V. *Clôture. Majorité. Quorum*.

SÉNAT

– *Bibliographie*. Sénat, service de la séance, *La Séance plénière pendant*

l'année parlementaire 2007-2008, Présentation générale (t. 1), *Statistiques* (t. 2), 2008; P. Roger, « Le Sénat, pays où la vie est moins chère », *Le Monde*, 1^{er}-10; O. Plichon, « Grand ménage dans les appartements du Sénat », *Le Parisien*, 24-10.

242 – *Ambition*. Il importe, selon son nouveau président, le 11 décembre, que le Sénat « se recentre sur son cœur de métier : faire la loi, contrôler le gouvernement, tracer les voies de l'avenir ». Bref, l'annonce d'une nouvelle « gouvernance », placée sous le signe de la « collégialité » (*Le Figaro*, 12-12), autant que la quête de la transparence, indiquée dans son discours inaugural, le 1^{er} octobre (*ibid.*, 2-10). « Je veux que, dans trois ans, plus personne ne se demande à quoi sert le Sénat » (*Le journal du Sénat*, décembre).

– *Autonomie financière*. Indépendamment de la procédure de certification des comptes (*infra*), le bureau, réuni le 16 décembre, a examiné la situation des caisses de retraite, relatives aux sénateurs et au personnel. Lesdites caisses font l'objet d'une gestion totalement séparée de celle du budget du Sénat (*InfoSénat*, n° 1029, 24-12, p. 40).

– *Autonomie recouvrée ?* Le président Larcher, lors d'une conférence de presse, le 11 décembre, a souligné la spécificité de la Haute Assemblée qui « n'a pas tout à fait les mêmes contours que la majorité présidentielle », qui a « un autre rapport au temps... Le son du canon, ici, ça n'existe pas, il faut jouer du violon. Ce qui est normal pour... Larcher » (*Le Figaro*, 12-12).

– *Bureau*. M. Gérard Larcher (Yvelines) (UMP) a été élu au premier tour à la présidence de la Haute Assemblée,

le 1^{er} octobre, par 173 voix contre 134 à M. Jean-Pierre Bel (s); 2 voix se sont portées sur M. Raffarin et 19 sur M. Garrec (Calvados) (UMP) qui n'étaient pas candidats et 11 bulletins blancs ou nuls. Le 5^e président est, par ailleurs, le plus jeune (59 ans) à accéder au « plateau » (cette *Chronique*, n° 128, p. 152).

Mme Catherine Tasca (Yvelines) (s) a été élue, le 7 octobre, à la surprise générale, première vice-présidente, puis, dans l'ordre, Mme Monique Papon (Loire-Atlantique) (UMP), MM. Roland du Luart (Sarthe) (UMP), Jean-Claude Gaudin (Bouches-du-Rhône) (UMP), Roger Romani (Paris) (UMP), Bernard Frimat (Nord) (s) et, au lendemain du vote de la résolution modifiant l'article 3RS, MM. Jean-Léonce Dupont (Calvados) (UC) et Guy Fischer (Rhône) (CRC). La questure est composée de MM. Philippe Richert (Bas-Rhin) (UMP), Jean-Marc Pastor (Tarn) (s) et René Garrec (Calvados) (UMP). En dernier lieu, 14 secrétaires ont été désignés (*Le Monde*, 15-10).

Le bureau définitif a été installé le 8 octobre (*JO*, 8-10).

– *Cabinet du président*. M. Jean-Louis Schroedt-Girard, directeur de service du Sénat, a été nommé directeur. Il est assisté, entre autres, de deux conseillers spéciaux, MM. Georges-Éric Touchard, directeur de service du Sénat, et Dominique Vian, préfet (site intranet du Sénat).

– *Gestion financière et comptable*. Les privilèges immobiliers de membres du Sénat et de hauts fonctionnaires sont en voie de résorption. Après que l'ancien président Poncelet eut renoncé, le 1^{er} octobre, à un appartement de 200 m² mis à sa disposition, rue Bonaparte, son successeur a placé la transparence au cœur de ses préoccupations afin de restaurer l'image de l'institution. À la suite des engagements

annoncés, lors de la réunion du bureau, le 18 novembre, M. Richert, questeur délégué, a annoncé le 16 décembre devant ce dernier que la dotation demandée à l'État serait maintenue à son niveau de 2008. Au surplus, il a indiqué, suivant une option proposée par le premier président de la Cour des comptes, que la certification des comptes du Sénat, découlant de la LOLF du 1^{er} août 2001, serait confiée au Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables et à deux cabinets d'expertise comptable choisis librement, dans le respect de son autonomie financière (*InfoSénat*, n° 1029, 24-12, p. 39). Concernant l'utilisation des ressources propres du Sénat (219 millions d'euros, fin 2007), deux dispositions méritent attention : la fin des prêts au logement sans intérêt accordés aux sénateurs et au personnel en 2009 et, de manière significative, la restitution à l'État, à cette date, de la part de la dotation inutilisée au cours d'un exercice ; attitude adoptée par l'Assemblée nationale dès 1992 et 1993, par les présidents Emmanuelli et Séguin (*ibid.*).

– *Diplomatie parlementaire*. De manière inédite, semble-t-il, le président Larcher a accueilli, le 10 décembre, les membres du corps diplomatique accrédités auprès de la République (intranet. senat. fr. presidency).

– *Organisation du bureau*. En vue de favoriser la collégialité et le pluralisme, sur la proposition de M. Larcher, le bureau a décidé, le 18 novembre, que chaque vice-président assurerait la responsabilité d'une délégation (*InfoSénat*, n° 1025, 24-11, p. 34). Quant aux secrétaires, chacun d'entre eux participera à

une délégation, et assistera le président et le vice-président dans la conduite des débats (*ibid.*).

– *Rationalisation des moyens*. Réuni le 18 novembre, le bureau a arrêté diverses mesures d'économie : mutualisation des moyens et, de manière emblématique, transformation d'appartements de fonction en bureaux. À l'échéance du 31 décembre 2009, seuls 20 des 54 appartements actuels conserveront leur destination originale : 4 attribués au président, 3 aux questeurs et 13 à l'usage exclusif de personnes logées pour nécessités absolues de service (*ibid.*, p. 34).

– *Règlement intérieur*. Par une résolution votée, le 29 octobre, au rapport de M. Gérald (Seine-Maritime) (UMP), le Sénat, en vue de favoriser le pluralisme, a accru le nombre respectif des vice-présidents et des secrétaires, de 6 à 8 et de 12 à 14. Le Conseil constitutionnel (2008-570DC) a validé la modification de l'article 3RS (JO, 9-11).

V. *Commissions. Contentieux électoral. Groupes. Parlementaires en mission. Pouvoir réglementaire.*

VOTE BLOQUÉ

– *Loi de finances de l'année*. Classiquement, le scrutin unique a été demandé le 9 décembre au Sénat, en première lecture et en seconde délibération sur les amendements du gouvernement et les articles réservés, avant le vote sur l'ensemble du projet, et à l'Assemblée nationale le 17 décembre, sur le texte de la CMP modifié par les amendements du gouvernement (p. 8819).

SUMMARIES

BABACAR GUÈYE

Democracy in Africa: Progress and Resistance

Since the beginning of the 1990s, Africa has experienced a new phase of democratic transition. In most African countries this process has led to the adoption of new constitutions, establishing a democratic system whose fundamental features are the acceptance of pluralism, of political opposition and the guarantee of fundamental rights and liberties. This democratic renewal has also been characterized by the gradual establishment of the rule of law and the organization of competitive elections opening the way to a real political alternative in several countries. Significant progress has been made in numerous African countries, yet there are still many obstacles. There have been ill-prepared or rigged elections which have led to violence and have put a halt to the democratic process and the dialogue between the different political actors. In order to stay in power, certain heads of State have modified the constitution or misused some institutions (notably the Parliament), thereby calling into question the principle of the separation of powers. In addition, the persistence of armed conflicts and the resurgence of coups d'état in certain countries have undermined the democratic transition.

245

JEAN-FRANÇOIS BAYART

Democracy to the Test of Tradition in Sub-Saharan Africa

In Africa as elsewhere the relationship of democracy and tradition is historical, even more so since the former has been “invented” and bureaucratized in the colonial context. Both the holders of authoritarian power and democratic entrepreneurs have been able to resort to democracy because it is politically polysemic. But it is above all at the local level that the elections, the process of decentralization, the organizations of civil society and the chiefdoms created by the indirect colonial

administration have established a critical relationship with tradition through the social conflicts they trigger, in particular those launched by women and the young.

J E A N D U B O I S D E G A U D U S S O N

PostColonial Imitation, And Then What?

246 It is undeniable that the juridical and institutional framework adopted by African democracies is characterized by many resemblances and similarities with regimes elaborated outside of the continent. In this age of globalization, far from being an African specificity imitation, or what is called imitation, is or has become one aspect of a broader and more complex phenomenon, i.e. political and institutional standardization, with which it has been confused. At a time when the problem is not so much to define what form of democracy would suit Africa but rather to know how the democratic process chosen by African states can be strengthened, the priority should be to take into account the various strategies of invention of democracy and to identify, on a case to case basis, the forms and conditions of the development of democracy in the various contexts and environments in which it is expected to develop.

P A P A O U M A R S A K H O

What Justice?

In Africa, democracy and justice are two concepts that coexist in an ambiguous logic. Indeed, their implementation is constantly confronted to choices between the universalist norm and the idiosyncrasies of the continent. However, whatever the option taken, justice will play a decisive role in the advent of democracy.

P A T R I C K Q U A N T I N

In Africa Democracy is in Search of a Model

Keeping its distance from discourses about the possibility or impossibility of democracy, this article tries to show that today Africa is not confronted with a single rigid exterior model, i.e. "imported democracy". It can choose from a variety of models that it can adapt taking into account particular constraints. This situation might be puzzling for the outside observer but it does not necessarily lead to the imposition of pure authoritarianism on the long term. Over a century, different conceptions

of democracy have appeared, corresponding to particular circumstances such as colonial dependency and under-development, which form a number of strata whose accumulation offers a frame of reference.

ALIOUNE BADARA FALL

The African Charter of the Rights of Man and Peoples: Between Universalism and Regionalism

Africa is a continent known for its numerous crises and wars which have triggered massive transfers of population, often to refugee camps, but also for numerous violations of rights or liberties whose victims are ordinary citizens and political leaders. Yet, it was only twenty years after their independence that governments belatedly adopted, on 28 October 1981, an African Charter of the rights of man and peoples, whose main characteristic is an attempt to reconcile regionalism and universalism with regards to human rights. The paper analyzes some of the theoretical and conceptual problematics raised by this Charter, together with the perspectives regarding the rights of man at a time when a process of democratization of political regimes has been engaged for a number of years in African countries.

247

THEODORE HOLO

The Emergence of Constitutional Justice

Constitutional justice is an integral part of constitutionalism, a system whose purpose is to supervise the power of the government and to protect the liberty of the governed. In Benin, such a mission is fully assumed by the constitutional judge, since the Constitution grants him that competence but, more importantly, since every citizen has the right to appeal to him either directly or because of the potential anti-constitutionality of any law, administrative decree, court ruling, or any attitude that is detrimental to fundamental rights.

DODZI KOKOROCO

Competitive Elections: successes and failures

A panoramic observation of elections in French-speaking black Africa reveals a frightful drift which has undeniably erased the progress of the new constitutional order initiated in the 1990s. One can only hope that this trend corresponds to the electoral choice of one particular political

clan and that it will not last as long as the Roman Empire! As a consequence, it is necessary to try to lift off the curse that seems to have been attached to elections and according to which they are either manipulated by those who pretend to support them or supported by those who seem to betray them (one often hears that mass slaughters or assassinations reinforce the value of elections in French-speaking black Africa, among other things). This might be the only possibility for the political or democratic transition initiated in the 1990s to reach completion and to make sure that the much expected democracy in black French-speaking Africa becomes a reality instead of remaining a pipe-dream.

VINCENT FOUCHER

248 **Difficult Successions in Sub-Saharan Africa: The Persistence and Reconstruction of Personal Power**

While multi-party systems and elections have rapidly become generalized in Africa, political successions and transfers of power remain rare. This is due to the specific political history of the continent, characterized by a strong personalization of power. Paradoxically, transfers of power seem possible almost exclusively when successions are announced, which confirms the persistence of the personalization of power.

DJEDJO MELEDJE

Electoral Litigation in Africa

The forms taken by political competition in Africa are not linear, but African countries are being trained with difficulty to the practice of electoral litigation. The importance of litigation varies according to different countries for a number of reasons, notably the differentiated mobilization of political actors and public opinion in support of electoral litigation as well as the development of litigation according to the different types of election. The problem of irregularities and frauds remains recurrent. Electoral litigation implies the existence of multiplicity of national actors and can follow either the legal or the political path.

XAVIER PHILIPPE

Constitutional Democracy in South-Africa as a Model?

What is the state of democracy in South Africa fifteen years after the first elections of 1994? While often presented as a model, South-Africa

is experiencing contradictory tensions. Its political and judicial system has radically broken with the past and may be seen as a success with regards to the protection of fundamental rights, the balance of power and the integration of legal pluralism. On the other hand, the gradual exit from the transition period has brought to light intense political struggles within the ANC ruling party, and these struggles are jeopardizing the balance of power. In addition to these political difficulties, the existence of many social problems requires a heightened vigilance to make sure that the foundations of the fragile South-African democracy are not put into question.

LIONEL ZINSOU

Economic and Political Dynamics

249

Paraphrasing Cocteau about love, one could say that in Africa, there is no democracy but only proofs of democracy. But they are more and more numerous and the new forms of the economy, which are more information-based, better integrated to global exchanges, more dependent on sophisticated fiscal and economic policies require a broadening of the norm of the law, the professionalization of politics, an opening towards the African diasporas, the sanction of public administrators and a priority to actions fighting inequalities. It is not excluded, therefore, that 2009 might mark the beginning of a period when democracy will become one of the essential factors of African economic development.

CHRONICLES

CLÉMENTINE PHILIPPE

Litigation Surrounding the Presidential Election: A Few Examples

PIERRE ASTIER, DOMINIQUE BREILLAT
AND CÉLINE LAGEOT

Foreign Chronicles

(October 1st – December 31, 2008)

250 PIERRE AVRIL AND JEAN GICQUEL

French Constitutional Chronicle

(October 1st – December 31, 2008)

VOTRE REVUE **POUVOIRS** EST DÉSORMAIS EN LIGNE !

www.revue-pouvoirs.fr, c'est :

En accès libre

- l'intégralité de plus de 50 numéros de 1994 à 2005
- l'ensemble des sommaires et des résumés (français et anglais) depuis 1994
- un accès intégral aux chroniques régulières
- plus de 10 000 pages (800 documents) à télécharger, imprimer et conserver
- un moteur de recherche, un index, des auteurs, etc.

Pour les abonnés

- l'accès à l'intégralité des numéros les plus récents dès le jour de parution

POUVOIRS

BULLETIN D'ABONNEMENT

Photocopiez ce formulaire d'abonnement ou recopiez-le sur papier libre et adressez-le à :

Alternatives économiques
12, rue du Cap-Vert
21800 QUETIGNY

Tél. : 03.80.48.10.33

Fax : 03.80.48.10.34

e-mail : cpettinaroli@alternatives-economiques.fr

Veillez m'inscrire pour :

un abonnement de 1 an
(4 numéros papier et l'intégralité du site en libre accès)

un réabonnement à partir du numéro :
(avec l'intégralité du site en libre accès)

Tarif : 65 €

M. Mme Mlle

Nom :

Prénom :

Adresse :

Code postal : Ville :

Pays :

Téléphone : Fax :

e-mail :

(obligatoire si vous voulez bénéficier de l'accès intégral au site)

Tous les modes de paiement sont acceptés (y compris CB)

© « POUVOIRS », AVRIL 2009

ISSN 0152-0768

ISBN 978-2-02-098674-8

CPPAP 59-303

RÉALISATION : PAO ÉDITIONS DU SEUIL
IMPRESSION : NORMANDIE ROTO IMPRESSION S.A. À LONRAI
DÉPÔT LÉGAL : AVRIL 2009. N° 98674 (09-XXXX).
IMPRIMÉ EN FRANCE

