

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 « programmatrice ». 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 originellement 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.

167

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.