

HISTORIQUE DU CONSTITUTIONNALISME GUINEEN (LEÇON INAUGURALE)

Pr. Alpha Amadou Bano BARRY (PhD ; Sociologie ; 622088080, barybano@hotmail.com)

Monsieur le Président du CNT ;

Monsieur le Ministre de la Défense ;

Mesdames et Messieurs les conseillers ;

Chers aînés, collègues et amis ;

Mesdames et Messieurs ;

Je voudrais vous remercier pour l'occasion que vous me donnez de prendre la parole ici devant vous, vous qui avez la charge de rédiger la nouvelle constitution de la Guinée. Vous avez le privilège d'être une assemblée constituante, ceux qui ont la charge de dessiner les contours institutionnels de la Guinée de demain. Vous m'avez offert la possibilité de partager quelques-unes de mes idées, je vous suis très reconnaissant. Compte tenu du temps imparti, je vais aller à l'essentiel sur deux aspects qui sont dans vos TDRs qui sont :

⇒ Les leçons apprises ;

⇒ Les suggestions.

Monsieur le Président ;

Mesdames et Messieurs ;

Lorsque le sociologue regarde les constitutions successives depuis 1958, il cherche ces effets sur le système politique, les acteurs et sur la société. Il cherche ce que les hommes politiques ne dévoilent pas dans le type de régime qu'ils proposent ou qu'ils imposent parfois. Il cherche aussi les effets des règles électorales qui dérivent du système politique et tous les non-dits qui assurent le pouvoir des acteurs politiques sur la société au travers des dispositions institutionnelles.

Mesdames et Messieurs ;

La Guinée, depuis sa première constitution de 1958, s'est inscrite dans un régime avec une forte primauté du Président de la République sur les autres pouvoirs et institutions de la République. C'est la première constitution du 10 novembre 1958 qui a conféré au président de la République en son Article 25 l'autorité de nommer « [...] à tous les emplois de l'administration publique. Il nomme à tous les emplois et fonctions militaires ». Cette disposition est restée dans toutes les constitutions même si en 2010, un effort ambiguë a été tenté pour donner un peu de pouvoir au premier des ministres avec deux articles contradictoires dont l'article 58 qui dit : « *Le Premier Ministre dispose de l'administration et nomme à tous les emplois civils, excepté ceux réservés*

au chef de l'État » et l'article 46 qui dispose que le président : « nomme en conseil des Ministres aux emplois civils dont la liste est fixée par une loi organique ».

Il était prévu que l'Assemblée Nationale, qui sortirait des urnes à la fin de la transition, se charge de l'élaboration et de l'adoption de cette loi organique. Pendant les 11 ans qui ont succédé à la constitution de 2010, cette loi organique n'a jamais vu le jour.

Conséquence de l'article 25 et renforcé par le parti-unique, le Président de la République est un homme qui règne, comme un monarque et qui gouverne seul et parfois avec des hommes de l'ombre qui deviennent plus puissants que ceux en position institutionnelle. Cette prépondérance absolue du président de la République a contribué à affaiblir pratiquement toutes les autres institutions ou à les inféoder à la personne du Président oubliant les remarques de Montesquieu qui disait que : *« C'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser [...] Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir ».*

Mesdames et Messieurs ;

Pour valider la réalité du parti-unique, il y a eu la constitution de 1982 qui coule dans du marbre la primauté du Parti Démocratique de Guinée (PDG) sur l'État et les institutions de la République avec une formule dans le préambule que j'aime lire à haute et qui dit :

- a) Que la Nation Guinéenne est née de l'État ;
- b) Qu'elle est engendrée par l'action des masses populaires mobilisées au sein du Parti Démocratique de Guinée ;
- c) Que c'est le Parti qui a fondé l'État et que cet État ne peut donc que s'identifier au Parti qui l'organise, le dirige et le contrôle, en assumant réellement toutes les fonctions en tant que Parti-État et en œuvrant à la réalisation du Peuple-État.

Mesdames et Messieurs ;

Les constitutions de 1990 et les suivantes (2010 et 2020) ont gardé les dispositions de l'article 25 de 1958, mais celle de 90 dans son article 3 (dans sa première version et dans sa version révisée de 2001) a renforcé la puissance des partis politiques en réservant aux seuls partis politiques le droit de présenter *« les candidats aux élections nationales »* avec un système électoral qui fait élire les deux tiers des députés (78 sur les 114 députés) à la proportionnelle et seulement 36 à l'uninominal.

Le droit accordé aux seuls partis politiques dans la désignation des candidats aux élections nationales (législatives et présidentielles) et le fait que les deux tiers sont élus sous la bannière des partis politiques sur une liste nationale explique la toute-puissance des leaders des partis politiques et la subordination des élites administratives, commerciales et coutumières aux

leaders politiques. Car ce sont les leaders des partis politiques qui déterminent les chances des uns et des autres à devenir député par leur positionnement sur la liste nationale à la proportionnelle.

Dans une telle situation, les députés de la liste nationale n'ont aucune redevabilité envers la population, parce que n'étant pas élus directement élu par elle. C'est cette disposition qui explique la prolifération des partis politiques (186 semble-t-il). N'ayant pas d'ancrage local, ceux qui veulent devenir député et qui ne peuvent l'obtenir dans un parti établi, créent un parti et se présente sur la liste nationale dans l'espoir de bénéficier du plus fort reste.

Monsieur le Président ;

Mesdames et Messieurs ;

Vous vous rappelez des propos du Président de la Transition qui disait : « *Nous allons bâtir des textes adaptés à nos réalités pour résoudre nos problèmes* ». Vous-mêmes membres du CNT lors de votre tournée à l'intérieur du pays, vous avez eu des demandes similaires portant sur :

- ⇒ La réduction du nombre de partis politiques, considérant l'existence d'un lien entre cette pléthore de partis politiques et l'ethnisation de la vie politique ;
- ⇒ La trop grande puissance du président de la République par rapport aux autres institutions.

Mesdames et Messieurs ;

- ⇒ *Comment avoir des textes adaptés à nos réalités ?*

Pour moi, il y a quatre axes à prendre en charge dans la nouvelle constitution :

- 1) Proposer un système politique qui réduit le nombre de partis politiques sans susciter des conflits inutiles ;
- 2) Proposer un système politique qui réduit la toute-puissance des fondateurs des partis politiques en libérant le droit d'éligibilité ;
- 3) Proposer un système politique qui empêche l'instrumentalisation ethnique ;
- 4) Proposer un système politique qui équilibre les trois pouvoirs sans créer un blocage institutionnel.

Si vous permettez, je vais tenter de faire quelques propositions en lien avec ces 4 problématiques.

Mesdames et Messieurs ;

I. Comment réduire le nombre de partis politiques dans un pays ?

Cette question sur le nombre de partis politiques en Guinée est dans le débat public en Guinée depuis 1990 avec la proposition du Président Lansana Conté de légaliser 2 partis politiques. Ce débat balayé du revers de la nuit à l'époque est de retour.

Le 5 septembre 2021, suite au changement de régime, avec la dissolution du gouvernement et de l'assemblée nationale, il aurait été plus simple d'accompagner ces mesures par la dissolution des partis politiques, des syndicats et des organisations de la société civile.

En ne le faisant pas à ce moment, il est devenu problématique de proposer dans la nouvelle constitution un système direct de réduction des partis politiques à 2 ou à 3. Toute tentative maintenant dans ce sens risque de ne pas bénéficier de consensus et pourrait soulever des revendications. D'autant plus que les plus gros partisans de cette dissolution des partis politiques sont des leaders politiques qui ne pèsent presque rien sur l'échiquier politique.

Mesdames et Messieurs ;

De par l'expérience universelle, deux procédés existent pour réduire le nombre de partis politiques dans un pays. Il y a la formule directe et celle indirecte. Dans l'article de Jean Laponce (1962) ; « *Bipartisme de droit et bipartisme de fait* », Revue française de sciences politique, Paris, France, pp. 877-887, il est clairement mentionné que la restriction directe du nombre de parti politique est « *d'établir par la loi le nombre des partis politiques autorisés à présenter des candidats aux élections ou bien encore de définir le nombre des partis autorisés à envoyer des représentants au Parlement* ».

Il est aussi possible d'y arriver par des mesures législatives comme de restreindre le « *droit de présenter des candidats aux deux seuls partis ayant obtenu le plus de voix à une élection primaire dans le cadre national* ». De même, « *la loi peut chercher à agir directement sur le nombre des partis en interdisant la représentation aux partis n'ayant pas obtenu un minimum de voix* ». Dans ces conditions, « *plus le minimum légal est élevé, plus grande est la pression sur les partis existants pour qu'ils se groupent* » et donc se réduisent.

De façon indirecte, on peut obtenir la réduction du nombre de partis politiques en changeant le système électoral. On sait que le scrutin majoritaire contribue fortement à une bipolarisation de l'expression du suffrage politique. Souvent pour obtenir une application stricte du bipartisme, d'autres dispositions complémentaires sont édictées sur les structures internes des partis, en imposant par exemple, comme c'est le cas aux Etats-Unis dans la majorité des États, l'élection des dirigeants du parti non pas par l'ensemble des membres du corps électoral mais seulement des électeurs du parti.

Le Ghana est, en Afrique, l'exemple typique d'un système indirect. Bien qu'ayant seize partis officiellement enregistrés, c'est deux partis politiques (National Democratic Congress, « NDC » et le National People's Party « NPP ») qui s'alternent au pouvoir.

Le système électoral dans ce pays est fait de sorte qu'il apparaît difficile aux autres partis de remporter une élection. Au Ghana, les 230 membres du parlement du Ghana représentent les

230 circonscriptions électorales du pays. Comme pour l'élection présidentielle, ils sont élus au suffrage majoritaire uninominal. C'est ce modèle qui donne le résultat de cette alternance démocratique tant vantée par les Guinéens.

Avec ce système indirect, le Ghana confirme la théorie de Maurice Duverger¹ qui démontre que le système électoral majoritaire direct est de nature à favoriser l'émergence d'un système bipartite.

La mesure la plus simple et la moins couteuse politiquement pour réduire le nombre de partis politiques en Guinée en 2023 est la mise en place d'un système électoral majoritaire direct. Pour mettre en place ce dispositif, on devrait supprimer l'élection à la proportionnelle sur la liste nationale pour n'avoir que des députés élus dans une circonscription électorale et procéder au découpage du territoire national en circonscription électorale en tenant compte de certaines contraintes :

- 1) Les préfectures qui ne remplissent pas le nombre d'électeurs requis pour atteindre le quorum doivent néanmoins se faire représenter à l'assemblée par un député élu à l'uninominal ;
- 2) Dans les préfectures du pays qui dépassent ce quorum et ne font pas le double ou le triple ou quadruple devraient bénéficier d'un arrondissement du nombre de députés par le haut ;
- 3) Les Guinéens de l'étranger devront être représentés par des députés élus dans des circonscriptions électorales. Ces circonscriptions peuvent regrouper plusieurs pays mis ensemble si le nombre d'électeurs n'atteint pas le quorum ou d'un seul pays si le nombre d'électeurs est conforme au quorum fixé.

La suppression de l'article 3 de 1990 et l'élection uninominal majoritaire vont permettre de réduire le nombre de partis politiques, car désormais plus personne n'a besoin d'un parti pour accéder à la députation ou à la présidence.

Dès que cette disposition sera adoptée, les partis politiques vont se vider et se rempliront plus tard sur la base de la proximité idéologique et non plus pour l'intérêt de siéger à l'assemblée ou à une mairie.

Pour éviter la dépendance financière des partis politiques à un leader, il serait souhaitable de prévoir une subvention de 5% du Budget National de Développement aux partis politiques représentés à l'assemblée nationale en fonction du nombre de députés en interdisant tout nomadisme pendant le mandat.

¹Duverger, M (1976) ; « Les partis politiques » ; Armand Colin, Paris, France.

Ce financement public devrait donner un droit à l'État sur les postes éligibles de ce budget et contrôler les autres financements, les dons et legs. Enfin, ce financement public permet d'imposer l'obligation pour tout parti politique de tenir les élections internes aux dates prévues dans le statut par l'organe en charge des élections en Guinée qui doit être à l'image de celle du Ghana avec des commissaires techniques qui ont la sécurité de mandat : *« ils sont nommés à vie et ne peuvent pas être relevés brutalement de leur fonction par le Président de la République »*.

Mesdames et Messieurs ;

II. Comment avoir un système politique qui empêche l'instrumentalisation ethnique ?

Pour répondre à cette question, il faut savoir que la question ethnique en Guinée est essentiellement politique et porte fondamentalement sur l'accès aux ressources de l'État, aux avantages qu'ils procurent, aux privilèges qui s'y rattachent, à savoir :

- 1) La présidence de la République et sa prépondérance absolue sur toutes les institutions du pays ;
- 2) Les postes de l'administration publique (*le président de la République nomme et révoque du plus grand au plus petit fonctionnaire*) ;
- 3) Les marchés publics (*le président de la République, de par ses nominations à tous les emplois civils et militaires, attribue à ceux qu'ils nomment les possibilités d'octrois des marchés publics et donc de rendre certains riches et d'autres pauvreté, comme sait le faire Dieu*) ;
- 4) Les services sociaux comme les évacuations sanitaires aux frais de l'État et les bourses d'études à l'étranger logées à la présidence de la République.

Dans la vie de tous les jours, les Guinéens ne sont ni plus, ni moins « ethnos » que d'autres africains dans la sous-région. Les Guinéens n'ont aucun problème à vivre ensemble, au sein du même quartier, dans la même cour, se marier entre eux, sans aucune considération autre que les sentiments des prétendants et le revenu de l'un ou de l'autre. Elles ont les mêmes valeurs : le mariage est le lieu privilégié de procréation, le système dominant est le patriarcat. La gérontocratie est valorisée et la solidarité est une norme sociale dans la famille.

Les différences ethniques sont moins importantes que celles en lien avec les classes sociales (*pauvres et riches*) et aux stratifications sociales (*castes et autres catégories stigmatisées*). Dans la réalité, les différences affichées et parfois revendiquées ne sont que des variations d'adaptation à l'environnement de vie.

Les Guinéens issus de ces différentes ethniques ont une longue histoire commune, antérieure à celle de l'État guinéen et même à la colonisation. Cette histoire commune a façonné des liens

(parenté à plaisanterie, liens matrimoniaux et autres liens de solidarité) qui soudent la société guinéenne et lui permet d'affronter les vicissitudes du « vivre ensemble ».

Ce n'est pas pour rien qu'en dépit des tensions orchestrées lors des seconds tours des élections présidentielles, la Guinée n'a jamais basculé dans la guerre civile ni même la tentation de la sécession régionaliste. C'est d'ailleurs l'une des particularités de la Guinée : *pays fragile sans mouvement sécessionniste*.

Mesdames et Messieurs ;

Les différences entre les groupes ethniques de la Guinée sont des variations linguistiques et des formes organisationnelles résultats des particularités historiques, démographiques et d'adaptation à l'environnement de vie. Même linguistiquement, les 24 groupes ethniques recensés en Guinée se regroupent en deux familles de langues² pour parler comme les linguistes :

- 1) Le groupe *mandé* qui regroupe *le maninka, le Koniaka, le sosoxui, le dialonka, le lomagi, le kpèlèwoo etc.* et ;
- 2) Le groupe *atlantique* qui regroupe *le tanda, le pular, le toucouleur, le kisiéi, le бага, le nalou* et même d'autres langues de pays voisins comme *l'ouolof, le sérère, le diola* au Sénégal et le *balante* en Guinée-Bissau.

Messieurs et Mesdames ;

La configuration ethnique de la Guinée, les problèmes du régime présidentiel pendant 64 ans devraient vous encourager à proposer une constitution qui brouille le repérage ethnique en choisissant un régime politique de type présidentiel avec un ticket (président et vice-président), sans un premier Ministre, comme dans le modèle des Etats-Unis, du Nigéria, du Kenya, de la Sierra Leone et de la Côte d'Ivoire.

Les critiques « juridiques » peuvent faire valoir que le vice-président dans le modèle américain est un président en réserve « un corps sans vie » jusqu'à l'empêchement de « l'autre », le président en exercice à la suite duquel il achève le mandat.

Dans la sociologie électorale de la Guinée, l'objectif n'est pas d'avoir un président « bis », mais plutôt d'avoir quelqu'un avec lequel on fait la campagne électorale pour éviter la « tribalisation » du débat électoral. Celui qui va aider son colistier à ne pas nommer seulement les membres de sa communauté, à ne pas tribaliser l'administration.

Dans une configuration institutionnelle pareille (président et vice-président), il serait suicidaire politiquement pour chaque candidat de choisir son colistier au sein de sa communauté. Quel

²Contrairement à ce que beaucoup « d'analphabètes » diplômés disent, une famille linguistique n'est pas une parenté ethnique ni une appartenance au même groupe ethnique.

que soit le nombre de candidats, on aura une configuration des tickets avec des combinaisons « mathématiques » de la Guinée dans sa diversité la plus large.

Dans ce type de régime politique proposé et, pour permettre à l'équipe présidentielle d'avoir un bilan avant la fin de son mandat, il serait souhaitable d'avoir un mandat de 7 ans non renouvelable³ qui devrait permettre à l'exécutif de faire un état des lieux des différents ministères, de monter des projets et des programmes, de mobiliser les ressources et de conduire les actions jusqu'au bout du mandat sans se soucier de l'élection à venir. Si la performance de ce mandat est probante, il serait possible que ce ticket dans sa combinaison ou dans une autre formule de se représenter après le mandat du ticket des successeurs.

Une élection présidentielle et législative chaque 7 ans aurait l'avantage d'utiliser le budget national et l'appui budgétaire des partenaires techniques et financiers à autre chose qu'à financer des élections.

Selon le rédacteur en chef⁴ du Lynx, les élections législatives et présidentielles entre 2015 et 2020 ont « englouti pas moins de 1 695 milliards de francs guinéens soit prêt de 139 millions d'Euros. Un budget qui vaut plus du tiers du montant pour la réalisation de la route Mamou-Dabola qui est en chantier ».

Dans ce régime, il serait souhaitable de canaliser l'équipe présidentielle dans l'exercice de son mandat en indiquant dans la constitution ou dans une loi organique le nombre maximum des membres du gouvernement, de conseillers à la présidence, dans les cabinets ministériels et en limitant les postes à nomination qui relèvent de l'autorité du président aux les ministres, les ambassadeurs et les chefs militaires.

Les ministres et les ambassadeurs proposés par le Président de la République devraient se soumettre à l'obligation d'audition devant les députés pour décliner leur feuille de route et permettre aux députés de produire une fiche évaluative à l'attention du Président de la République sur la capacité des personnes à présenter et à défendre leur vision du secteur. Le président n'est pas obligé de modifier sa décision de nomination, mais il a une évaluation objective sur le personnel le plus élevé de sa gouvernance.

Les ministres devraient bénéficier de l'autorité nécessaire pour désigner les membres de leur cabinet (chef de cabinet, conseillers et attaché de cabinet) et les directeurs nationaux. De même, chaque directeur devrait avoir l'autorité de proposer les chefs de division de sa direction et les chefs de section devraient être proposés par chaque chef de division.

³Dans tous les cas, on se souviendra que dans un mandat de 5 ans, la pré-campagne et de la post-campagne absorbent 2 ans et ont des effets réels sur la création et la gestion des ressources nationales.

⁴Madamdou Siré Diallo.

Monsieur le Président ;

Mesdames et Messieurs les Conseillers ;

Mesdames et messieurs les experts, chers collègues ;

Je termine et sollicite votre attention pour me permettre de lire l'ensemble de mes suggestions non noyées dans des considérations théoriques et académique dans l'espoir que quelques-unes au moins trouverons une oreille attentive auprès de vous.

- ❖ Considérant que le régime politique guinéen a toujours été un régime marqué par une forte primauté du Président de la République sur les autres pouvoirs et institutions de la République avec un pouvoir de nomination à tous les emplois militaires et civils, y compris ceux qui pourraient relever des ministres sectoriels ;
- ❖ Constatant l'instrumentalisation ethnique et régionaliste lors des élections présidentielles, et le caractère unipersonnel des partis politiques avec une absence notoire de démocratie interne ;
- ❖ Soucieux de doter le pays d'un système politique qui corrige les erreurs du pays ;
- ❖ Proposons un régime politique de type présidentiel avec un ticket (président et vice-président), sans un Premier Ministre ;
- ❖ Suggérons que la durée du mandat présidentiel soit de 7 ans non renouvelable ;
- ❖ Proposons qu'il soit prévu que le Vice-Président achève le mandat du Président en cas de vacance du pouvoir ;
- ❖ Insistons pour que le nombre de ministres dans un gouvernement, de conseillers à la présidence et dans les cabinets ministériels soit déterminé avec des seuils maximums ;
- ❖ Plaidons pour que les futurs ministres et les ambassadeurs soient auditionnés par les députés, avant leur nomination, afin qu'il soit établi par les députés à l'attention du Président de la République une fiche d'avis technique ;
- ❖ Exigeons la possibilité de candidatures indépendantes à toutes les élections (présidentielle, législative et locales) ;
- ❖ Demandons la suppression de la liste nationale à la proportionnelle lors des élections législatives pour n'avoir que des députés élus dans une circonscription électorale ;
- ❖ Demandons la refonte totale du code électoral pour l'adapter au mode électoral majoritaire et en supprimant en particulier plusieurs dispositions qui facilitent la fraude électorale du bureau de vote à l'organe de gestion des élections ;
- ❖ Suggérons que 5% du budget national soit consacré au financement des partis politiques qui ont des députés à l'assemblée nationale ;

- ❖ Demandons qu'il soit clairement indiqué dans la Loi sur les partis politiques l'obligation pour eux de tenir les élections internes aux dates prévues dans son statut par l'organe en charge des élections en Guinée ;
- ❖ D'inscrire dans la constitution que les présentes dispositions ne sont révisables qu'après 21 ans, c'est-à-dire après trois présidents.