

# Symposium sur le constitutionnalisme en République de Guinée

## Conakry, 21-22 février 2023

### HISTORIQUE DU CONSTITUTIONNALISME GUINEEN

Prof. Salifou SYLLA

Il nous semble nécessaire de rappeler en guise d'introduction, la définition de la notion de constitution. En prenant son contenu, la constitution se ramène à l'ensemble des règles les plus importantes de l'Etat, ou si l'on préfère l'ensemble des règles juridiques qui ressortissent logiquement au droit constitutionnel. En ce sens tout Etat, du fait qu'il existe, possède forcément une constitution. En effet on trouve un certain nombre de dispositions réglant l'organisation et le rapport des organes publics appelés aussi pouvoirs constitués :

- Exécutif, parlement, justice et fixant par ailleurs les relations avec les citoyens.

En privilégiant la procédure juridique ou le mode d'expression de la constitution, bref son contenant, la perspective change la constitution et l'ensemble des règles, quel que soit leur objet, qui sont énoncées dans la forme constitutionnelle : elles sont, en général, contenues dans un document spécial, mais surtout, elles ont une valeur supérieure, à elle de toutes les autres normes positives et peuvent être modifiées que conformément à une procédure spéciale, plus difficile à mettre en œuvre que celle qui permet de modifier une autre norme, par exemple une loi ordinaire.

La nécessité de disposer d'une constitution, norme fondamentale, a paru de plus en plus évidente dans la plupart des Etats. En accédant à l'indépendance, nos pays, à l'imitation des anciennes métropoles, n'ont pas dérogé à cette règle.

La Guinée qui a accédé à l'indépendance, le 2 octobre 1958, s'est dotée d'une constitution dès le mois suivant le 10 novembre 1958.

Pour l'examen de l'Histoire du Constitutionnalisme en Guinée, le pays ayant connu plusieurs constitutions, notre démarche va constituer d'abord à examiner les modes d'établissement des différentes constitutions. Il sera ensuite question, de s'interroger sur le contenu des régimes mis en place par ces constitutions, pour que tant de changements, quelles leçons faut-il en tirer.

#### **I. LES PROCESSUS D'ETABLISSEMENT DES CONSTITUTIONS EN GUINEE**

En nous en tenant aux constitutions qui sont censées trouver leur fondement dans la volonté populaire, il peut y avoir plusieurs modes d'établissement d'une constitution.

L'établissement peut être l'œuvre d'une assemblée élue selon différentes modalités.

- L'assemblée peut spécialement élue pour l'élaboration de la constitution, son existence prend fin dès que le travail est achevé ;
- Il peut s'agir de l'assemblée législative déjà en place qui va adopter la constitution selon une procédure spéciale ;
- On peut combiner les deux ; des députés peuvent être élus spécialement et s'ajouter à ceux du parlement en place pour l'adoption de la constitution, leur mandat prend fin, une fois cette adoption intervenue ;
- Une autre mode consiste à faire voter la constitution dans une première phase par une assemblée, soit celle en fonction, soit une assemblée spéciale, puis soumettre le texte dans une seconde phase au vote populaire par référendum ;

- Le texte élaboré peut être soumis directement au référendum.

Pour ce qui est du processus constitutionnel, différents modes ont été utilisés.

1. **La première constitution du 10 novembre 1958 peut être adoptée par l'Assemblée Nationale.**  
Il s'agissait de l'assemblée élue après l'adoption de la Loi cadre de 1956, c'est-à-dire de l'assemblée territoriale qui existait au moment de l'accession à l'indépendance le 2 octobre 1958 et qui fut érigée en assemblée nationale ;
2. Pour ce qui est de la **Constitution du 14 mai 1982**, son adoption se fit de la manière suivante. Une assemblée constitutionnelle suprême a été créée par une loi 012APN du 08 mai 1982 à la veille des élections présidentielles qui se sont déroulées le lendemain et qui ont renouvelé le mandat du Président Sékou TOURE. Il faut croire que cette assemblée avait une capacité de travail extraordinaire puisqu'elle a dû discuter et adopter la constitution dans une période très courte. Puisqu'elle n'a certainement pas pu se réunir le 9 mai pour des élections présidentielles le 13 mai elle devait recevoir le serment présidentiel et la nouvelle constitution a été promulguée le 14 mai, pour l'anniversaire de la création du PDG.

Toutefois, cette adoption rapide pouvait facilement s'expliquer, car la nouvelle constitution était une tentative de synthèse entre les statuts du PDG et la première constitution avec quelques dispositions nouvelles en plus. Une synthèse imparfaite, déséquilibrée, puisque l'élément dominant était constitué par les statuts du parti ; ce sont ces dispositions tirées de ces statuts qui régissent les domaines essentiels du pouvoir. Il est à peine exagéré de dire que la nouvelle constitution n'était rien d'autre que les statuts du PDG saupoudrés des dispositions utiles de l'ancienne constitution et de quelques règles nouvelles.

Dans ces conditions, la tâche de l'assemblée constitutionnelle suprême consistait dans une large mesure à approuver une nouvelle fois les statuts du PDG. Point n'était donc besoin de larges discussions et on n'avait pas jugé utile non plus d'organiser une consultation populaire car le peuple est censé avoir déjà accepté, dans sa quasi-totalité les statuts du parti.

L'imperfection de la synthèse se constatait non seulement au niveau de l'équilibre entre les différentes composantes, mais également dans la forme de la constitution les dispositions tirées des différentes sources étaient mal intégrées, le plus souvent, c'était un simple jeu de la position de règles. Au total, les deux premières constitutions ne sont donc pas parées par un processus référendaire. Tout autre fut le processus suivi pour l'adoption de la loi fondamentale du 23 décembre 1990.

3. **La loi fondamentale du 23 décembre 1990 fut le 1<sup>er</sup> texte constitutionnel à être adopté par référendum.**

Après le décès du président Sékou Touré le 26 Mars 1984, un coup d'état survint le 3 Avril 1984 qui installa un régime militaire incarné par un comité militaire de redressement national (CRN) ayant à sa tête le colonel Lansana CONTE.

Comme c'est souvent le cas, les régimes militaires prononcent la dissolution des différentes institutions, l'anéantissement des constitutions mettent en place un régime d'exception. Au bout de quelques années, les autorités vont décider d'amorcer un retour à l'ordre constitutionnel. Il ne s'agissait, manifestement pas de remettre en place les anciennes institutions, notamment le parti omnipotent qui a régné longtemps sur le pays.

Il va être décidé de doter le pays d'une nouvelle constitution qui devrait conduire à l'instauration d'un régime plus ouvert, plus libéral. Une commission chargée d'élaborer un projet de constitution fut créé. La mission essentielle était donc l'élaboration de ce projet.

La commission était composée de 55 membres : juriste, économistes, médecins, militaires, syndicalistes, membres du gouvernement etc....

En son sein fut désigné un comité de rédaction de 12 membres, presque entièrement des juristes. La commission était présidée par un membre du CNRD, mais elle n'a eu à souffrir d'aucune interférence ni de cet organe, ni du gouvernement. Aucun délai ne lui fut imparti. La commission travaille néanmoins avec une certaine célérité. Elles ont pour préoccupation d'associer les guinéens à l'intérieur comme à l'extérieur du pays au processus d'élaboration du texte constitutionnel.

De nombreuses propositions furent reçues sous forme de contributions écrites un avant-projet de constitution fut rédigé et soumis au CNRD, au gouvernement, mais également envoyé dans les préfectures, communes et dans nos représentations diplomatiques. De nombreuses contributions furent à nouveau reçues.

C'est compte tenu de tous ces enrichissements que le projet de loi fondamentale fut rédigé par la commission.

Il fut remis au CNRD au gouvernement l'on décida alors d'organiser une vaste campagne d'explication qui fut animée, en plus des membres de la commission, par les autorités gouvernementales et de nombreuses cadres de l'administration. Des débats furent organisés dans les médias, dans les préfectures, les communes et dans nos représentations diplomatiques ; ils furent très utiles et très enrichissants.

C'est au terme de cette vaste campagne que le référendum fut organisé le 23 décembre 1990, et le texte de la loi fondamentale fut voté à quasi-unanimité.

#### **4. La constitution du 7 mai 2010**

La disparition du président Lansana Conté le 22 décembre 2008, fut suivie, instantanément d'un coup d'Etat militaire. S'ouvrit une nouvelle période de transition qui fut très agitée et ponctuée d'événement des plus tragique dans l'histoire du pays c'est pour mettre terme à cette situation chaotique, que les autorités de la transition et les forces vives se sont retrouvées à Ouagadougou et ont signé des accords qui devaient organiser la fin de la transition et conduire à un retour à un ordre constitutionnel.

Trois grandes instances furent mises en place : un président de la transition chef de l'Etat, un gouvernement de la transition et un conseil national de la transition (CNT) investi de la compétence parlementaire.

Cette transition n'avait pas vocation à être longue. C'est pourquoi, au nombre des attributions du CNT il était chargé de doter rapidement le pays d'une nouvelle constitution.

Mais à la lecture de la formulation invertie dans les accords de Ouagadougou l'idée était moins de s'engager dans la rédaction d'une nouvelle constitution, que de procéder à un vaste réaménagement du texte existant.

En effet, aux termes des accords de Ouagadougou, il était demandé au CNT de faire une relecture de la loi fondamentale et de l'enrichir. En termes clairs, il s'agissait d'une large révision de la loi fondamentale.

Un texte qu'on n'est censée être reconnu, et est donc resté en vigueur.

Il n'était donc pas obligatoire de passer par un référendum, puisque la loi fondamentale permettait une révision de texte constitutionnel par l'organe législatif.

On donnait 6 mois au CNT pour faire ce travail. Pour un organe qui était institué en janvier-Février 2010, on peut reconnaître que le délai a été tenu.

Notamment le respect des délais de mise en place des institutions constitutionnelles prévues.

Si le Président de la République a été élu dans le délai un peu raisonnable, ce ne fut pas le cas des autres institutions : Assemblée nationale, cour constitutionnelle etc. dont les mises en place connaissent beaucoup de dérapages.

Au total si le texte adopté le 7 mai 2010 a apporté des innovations appréciables, introduit des nouvelles institutions, les fondamentaux concernant les pouvoirs les plus importants : L'exécutif, le législatif, leurs compétences, les rapports qui existent entre eux, sont restés conformes à ce qui était prévu par la loi fondamentale.

## **5. La constitution du 4 avril 2020**

Elle fut adoptée par référendum au bout d'un processus mené au forceps émaillé de violence de violation délibérée des règles constitutionnelles existantes.

Les arguties juridiques, les justifications politiques et sociales ne pouvaient masquer l'objectif fondamental de cet exercice constitutionnel qui était de contourner l'interdiction d'aller au-delà de deux mandats présidentiels.

On procéda à des consultations sélectives, en occultant toutes les opinions qui n'allaient pas dans le sens souhaité.

Le référendum organisé fut marqué par une forte abstention, mais les résultats désirés furent proclamés. Les vives tensions qui secouraient la vie politique et sociale du pays n'ont pas été apaisées par la tenue de ce référendum et les élections présidentielles et législatives qui furent organisées dans foulées le blocage politique et social qui s'est installé, a débouché, comme, cela arrive, assez souvent dans nos pas, à un changement de régime par un coup d'Etat qui fut largement salué dans le pays, le 05 septembre 2021. Une nouvelle transition s'installa.

## **6. La Charte de la transition du 27 septembre 2021**

C'est une procédure assez spéciale qu'un régime établi en dehors du processus constitutionnel normal se soucie de fonder son existence sur un texte qui a une allure de constitution. Texte qui a peut-être le mérite de fier avec une certaine clarté, les organes de la transition et leurs pouvoirs respectifs.

Au nombre de ces organes, le Comité National du Rassemblement pour le Développement (CNRD), le Président de la Transition, le Gouvernement de la Transition et le Conseil National de la Transition (CNT).

Il est remarquable que le Président de la Transition, Président du (CNRD) Chef de l'Etat, Chef suprême des forces armées, ait été solennellement installé, après une cérémonie de prestation de serment devant la Cour Suprême.

Le CNT qui est l'organe législatif de la Transition, a entre autres attributions, la mission d'élaborer une nouvelle constitution, la dernière constitution, celle de 2020 ayant été abrogée.

Il nous a paru très important d'insister sur ces différents processus d'établissement de la constitution car c'est cela la mission essentielle de CNT dans la phase actuelle sans préjuger de ce que sera le contenu de la future constitution qui sera déterminé, en principe, par les citoyens guinéens dans leur grande majorité probablement.

## **II. LES REGIMES ISSUS DES CONSTITUTIONS SUCCESSIVES OU DES TEXTES EN TENANT LIEU**

Nous allons examiner ces régimes dans le même ordre chronologique que les textes qui les ont établis, avec un constat fondamental : c'est que tous ces régimes ont mis en place un système qui aboutit à donner une primauté à un pouvoir, le pouvoir exécutif.

### **1. La constitution du 10 novembre 1958**

La constitution du 10 novembre 1958 était relativement courte (53 articles), pas toujours précise. Des lacunes transparaisaient nettement dans l'aménagement de certaines procédures, mais c'était une constitution qui ne présentait aucun caractère singulier c'est à dire qu'elle visait à la détermination des organes de l'Etat. Aucune mention n'était faite d'un parti politique.

A la différence de ce qui se passera dans les autres Etats francophones, une fois l'indépendance acquise.

La constitution guinéenne ne s'inspira pas de la constitution française d'octobre 1958.

On trouve par contre quelques articles inspirés de la constitution française de 1946, celle de la 4ème république. Cela se comprend, car c'est dans le cadre de ce régime que les dirigeants africains ont fait l'apprentissage du jeu politique.

La constitution guinéenne du 10 novembre 1958 conférait de larges compétences à l'assemblée nationale, et sois article 24 prévoyait la responsabilité de politique du président de la république devant le parlement.

C'est une disposition curieuse, car dans les régimes parlementaires qui prévoient, habituellement une telle responsabilité, ce n'est jamais le chef de l'Etat qu'elle vise mais le cabinet. Toutes fois, en guinée, le chef de l'Etat était en même temps. Chef du gouvernement. C'est peut-être cette deuxième qualité qu'on visait.

Seulement aucun moyen de mes en jeu de cette responsabilité n'était

Prévu. Aucun pouvoir de dissolution du parlement n'était non plus prévu au bénéfice du chef de l'Etat. Il ne s'agissait pas non plus d'un régime présidentiel à l'instar de celui des Etats- Unis, car la Constitution retenait des mécanismes qu'on ne trouve pas dans un régime présidentiel type.

D'ailleurs pour mieux comprendre le régime guinéen, il faut aller au-delà de l'aspect constitutionnel, car derrière cette armature juridique, il Ya un élément plus important, le parti démocratique de guinée (PDG) qui va progressivement supplanter l'Etat.

L'Etat va s'effacer au profit du parti, et l'aboutissement sera la consécration de la prépondérance absolue du secrétaire général du PDG, chef de l'Etat, devenu entretemps, responsable suprême de la révolution.

La constitution de 1958, malgré les Révisions qu'elle avait subies de temps en temps, devenait inadaptée, car il fallait rompre avec l'apparence et le camouflage, il fallait accorder les textes avec la réalité. Une nouvelle constitution était devenue nécessaire.

## **2. La constitution du 14 mai 1982**

On retrouve dans cette constitution certains grands principes désormais considérés comme classiques, mais on y trouve aussi des concepts assez singuliers tendant à affirmer très clairement la primauté du parti sur l'Etat. Cette primauté se ressent aussi au niveau des organes prévus dans la constitution de sorte que nous aboutissons à une confusion presque totale du parti, de l'Etat et de l'administration, mais cette confusion n'a pas fait obstacle à la volonté de conserver la séparation classique des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif. Cette séparation est toutefois illusoire, car les relations aménagées entre les principaux organes constitutionnels établissent la suprématie totale d'un organe, le Président de la République Secrétaire Général du Parti, Responsable Suprême de la Révolution.

Cette primauté du parti était déjà affirmée dès les premières années de l'indépendance comme le montre bien cette déclaration du Président Sékou TOURE <<évidemment, si l'on ne comprend pas le fait important que derrière l'Etat, il ya quelque chose de supérieur qui est le parti, on ne saurait non plus comprendre la valeur politique de ces dispositions de la constitution guinéenne. C'est par ce que le parti assure le rôle dirigeant dans la vie de la nation, qu'il dispose de tous les pouvoirs de la nation ; les pouvoirs politiques, judiciaires, administratifs, économiques et techniques sont entre les mains du PDG. C'est donc lui qui désigne le Chef de l'Etat par la voie du suffrage universel direct>> la primauté du parti ne semble pas découler de la volonté des dirigeants, mais serait fondée sur l'histoire et d'après l'histoire de la Guinée, c'est le parti qui aurait créé et la nation et l'Etat guinéens la constitution sera encore plus explicite. Toujours se fondant sur ce que l'on appelle " histoire de la Guinée " elle affirme que c'est le parti qui a fondé l'Etat et que cet Etat ne peut donc que s'identifier au parti qui l'organise, le dirige et le contrôle, en assumant toutes les fonctions en tant que part-Etat et en œuvrant à la réalisation du peuple Etat.

Pour ce qui est des organes, tous les organes, qu'ils soient du parti, de l'Etat ou de l'administration sont des éléments d'une seule entité le pouvoir révolutionnaire.

Ce pouvoir révolutionnaire que l'art 32 de la constitution définit comme pouvoir du peuple, par le peuple et pour le peuple est exercé évidemment par le peuple mais organisé au sein du P.D.6. Parti Etat sur la base du centralisme démocratique.

Ce pouvoir révolutionnaire qui repose sur le principe du centralisme démocratique, est organisé sur une constitution distingue :

- Le pouvoir révolutionnaire central
- Le pouvoir révolutionnaire régional
- Le pouvoir révolutionnaire d'arrondissement
- Le pouvoir révolutionnaire local l'art 34 précise que chacun de ces pouvoir dispose d'un parlement et d'un exécutif
- Le parlement national est composé de quatre instances
- Le congrès national
- L'assemblée constitutionnelle suprême
- Le conseil national de la révolution
- L'assemblée populaire nationale l'ordre d'énumération traduit probablement l'ordre d'importance de ces organes
- Le pouvoir exécutif

Tout le pouvoir exécutif est conféré à celui que la constitution appelle président de la république, secrétaire général du parti État responsable suprême de la révolution.

Sont également cités comme organismes de l'exécutif, le Bureau politique national qui est présenté comme l'organisme suprême du Parti-Etat et le gouvernement chargé d'assister pour les tâches matérielles d'exécution au total, cette constitution donnait une telle omnipotence au président de la république, secrétaire général du parti, responsable suprême de la révolution que sa disparition ne pouvait manquer de créer un vide considérable, d'autant plus qu'aucun mécanisme clair d'intérim n'était défini. Des conflits exacerbés ne pouvaient donc pas manquer d'éclater entre ceux qui aspiraient à la remplacer, cela ouvrit la voie à un coup d'Etat.

### **3. La loi fondamentale de 1990**

La fin du régime du P.D.6. Va marquer un changement de cap important dans le domaine économique. On va opter désormais pour une économie libérale et un système politique ouvert.

Cela ne pouvait manquer conduire à une inflexion très nette du système constitutionnel guinéen. La Guinée va beaucoup se rapprocher du modèle français et des systèmes qui prévalaient dans plusieurs États francophone d'Afrique.

La loi fondamentale va consacrer les principaux droits et libertés publics, affirmant l'adhésion du pays aux différentes chartes et déclarations internationales des droits. Le principe de la séparation des pouvoirs va être consacré : le pouvoir exécutif, législatif et judiciaire bien définis ainsi que leur rapport entre eux. Le régime consacré est le régime présidentiel qui donne une nette prépondérance au président de la république.

Le pluralisme politique et syndical est généralement consacré, et les élections doivent être libres, transparents, le suffrage doit être égal, universel.

Il n'est pas nécessaire d'entrer dans la description et le fonctionnement des organes, le problème réel se trouve dans le respect des règles de droit, dans le fonctionnement correct des institutions.

Il n'existe pas certain que les règles aient été suffisamment bien respectées, que les institutions aient, véritablement bien fonctionné.

On dénonce parfois l'inadaptation des textes aux réalités nationales, cela ne peut pas être complètement écarté, mais il y a beaucoup d'autres paramètres politiques, sociaux, culturels qui conduisent au non-respect des règles et au mauvais fonctionnement des institutions.

A la disparition du Président de la République en décembre 2008, des dispositions existaient bien dans la constitution qui permettait de gérer la situation, mais on ne leur donna aucune chance de s'appliquer.

### **4. La constitution du 7 mai 2010**

Il convient de rappeler que la mission qui était confiée au CNT consistait à procéder à une relecture de la Loi Fondamentale de 1990 et de l'enrichir.

Cela signifie que les développements consacrés à ce texte dans le paragraphe précédent, demeurent valables pour la constitution de 2010.

Nous devons surtout nous demander si les règles et institutions nouvelles qui ont été introduites dans la constitution ont permis de la rendre meilleure.

En effet, de nouveaux organes ont été envisagés premier ministre, haute Autorité de la Communication, Médiateur de la République, Commission Electorale Nationale Indépendante, des droits humains.

Pour l'essentiel, ces organes furent mis en place, leur création répondait à une nécessité réelle, leur bon fonctionnement aurait certainement beaucoup apporté à l'accomplissement des fonctions des institutions constitutionnelles, malheureusement l'objectif a été dévoyé, soit par l'incompétence des personnes, soit par des considérations politiques.

## **CONCLUSION**

Notre pays a connu plusieurs expériences constitutionnelles la principale question est de savoir, si ces changements de constitutions, sont des à leur formulation, à leur contenu, à leur inadéquation aux réalités politiques, sociales, culturelles de notre population.

Il est possible qu'il y ait des faiblesses à ces différents niveaux, mais il nous semble qu'il est difficile d'imputer la principale cause de ces changements à la constitution elle-même. Ils sont souvent intervenus dans des circonstances qui ne s'expliquaient pas par des considérations relevant de la constitution.

De toutes les façons, la constitution n'a jamais tenu une place centrale dans notre système politique. L'exercice réel du pouvoir c'est situé en dehors du cadre constitutionnel. Il a été l'apanage du parti : en l'occurrence le P.D.G et ses dirigeants, notamment son secrétaire général, proclamé responsable suprême de la révolution.

Et même quand ce système a pris fin, et que l'on a établi un régime censé sur les institutions, le respect de celle-ci n'a jamais été le souci majeur. D'autres considérations ont prévalu tenant au phénomène partisan, à l'appartenance ethnique au fait régionaliste etc.

Le pouvoir est resté très personnalisé l'allégeance au chef un véritable culte de sa personne constitue un fait essentiel.

Le pouvoir perçu comme une institution reste encore à réaliser. Tout cela ne doit pas faire obstacle

À l'établissement d'une constitution, d'institutions viables.

Il faut simplement souligner que les textes juridiques, à commencer par la constitution, texte fondamental quelle que soit la qualité de leur rédaction, ne valent que par le respect qu'on leur accorde que par l'application qu'on en fait. Un texte non appliqué, non respecté, s'apparente à un simple ornement.

Or un constat s'impose, nous manquons d'une véritable culture du respect des règles de droit.