

**SYMPOSIUM SUR LE CONSTITUTIONNALISME EN GUINEE**

**CONAKRY DU 21 AU 22 FÉVRIER 2023**

**SOUS-THEME**

**PARTAGE D'EXPERIENCES CONSTITUTIONNELLES : BONNES PRATIQUES ET LEÇONS TIREES  
DE L'EXPERIENCE**

**BABACAR KANTE**

**EXPERT OIF**

## **INTRODUCTION**

L'évolution du processus constitutionnel des pays africains de l'espace francophone pourrait être divisée en deux grandes phases : la première, qui part de l'accession à l'indépendance au début des années quatre-vingt-dix, correspondrait à celui de l'héritage du legs colonial. La Constitution relevait alors du « donné ». La deuxième, censée être celle de l'appropriation, va du début des années quatre-vingt-dix à la période actuelle. Elle se caractérise par un déroulement cyclique, fait d'avancées et de reculs démocratiques.

Cette deuxième phase, qui nous intéressera plus, a vu les pays africains tenter des expériences diverses et variées, même s'ils partageaient pour l'essentiel une ambition commune notamment l'instauration d'un nouvel ordre constitutionnel. Certaines de ces expériences ont été une source d'inspiration alors que d'autres n'ont pas confirmé les résultats espérés. La résurgence des coups d'Etat est un des facteurs explicatifs de l'interruption du processus constitutionnel. L'intervention des coups d'Etat est cependant une occasion pour les Etats dits en transition démocratique de procéder à une innovation de leur ordre constitutionnel. C'est donc le moment de tirer les leçons du passé afin de repartir sur de nouvelles bases.

De ce point de vue, les conséquences que l'on pourrait tirer des expériences passées ou en cours sont de deux ordres : la première, est que la méthodologie mise en œuvre pour l'adoption d'une nouvelle constitution a souvent privilégié le contenu au détriment du processus. Le temps relativement court imparti aux régimes en transition ne permet pas toujours de travailler dans la durée, alors même que l'ambition affichée est presque partout la refondation de l'Etat.

Pour réaliser cette ambition et élaborer une condition qui remplit la double condition de la légitimité et de l'effectivité, les nouvelles constitutions devraient accorder une importance particulière au facteur temps. Il convient en effet, d'une part, de consacrer du temps au processus d'élaboration de la Constitution et, d'autre part, d'adopter une démarche d'expérimentation du contenu des dispositions de la Constitution.

### **I. L'IMPORTANCE DU PROCESSUS D'ELABORATION DE LA CONSTITUTION**

L'élaboration de la Constitution dans les pays en transition ou dits en sortie de crise devrait obéir à une démarche en deux temps, dont le premier est la définition d'une méthodologie. Cette méthodologie devrait avoir pour objectif de garantir l'inclusivité, dès lors qu'il s'agit de procéder à une refondation de l'Etat.

Cependant, si le principe de l'inclusivité est unanimement admis, sa mise en œuvre effective rencontre de sérieuses difficultés malgré la volonté affichée. Elle est malheureusement souvent escamotée pour des raisons de temps mais aussi pour des considérations politiques et techniques tenant soit à un manque de volonté, soit à une absence de maîtrise des outils méthodologiques et conceptuels en la matière.

On pourrait concevoir un processus d'élaboration de la Constitution, pour aboutir à des résultats attendus, comme devant passer par deux étapes qu'il faut distinguer nettement : d'abord, une concertation et, ensuite, l'adoption d'une constitution transitoire.

## **A.LA NECESSITE D'UNE CONCERTATION INCLUSIVE**

Il s'agit d'une étape importante dans le processus d'élaboration d'une Constitution. Elle peut de dérouler selon plusieurs modalités. Dans certains pays, elle revêt la forme d'un dialogue politique, dans d'autres, elle se tient selon le format des concertations et ailleurs, elle porte le nom d'Assises.

L'intérêt de cette consultation, quelque soit le nom qu'elle porte, est double. Elle permet, tout d'abord, de garantir la prise en compte des opinions et d'en faire une synthèse. Il convient en effet de rappeler qu'aujourd'hui plus qu'hier, la Constitution devient le principal moyen soulevé par les citoyens dans leurs actions en justice. Il s'y ajoute qu'elle tend de plus en plus à changer de sens : de loi fondamentale régissant l'organisation et le fonctionnement des organes publics, elle devient de plus en plus, l'instrument de synthèse ses valeurs communes à la nation.

Elle permet ensuite de garantir la légitimité de la Constitution par son appropriation par les citoyens auxquels elle va s'appliquer et qui vont s'en prévaloir. Ainsi, le fait pour la constitution sénégalaise de 2016 de n'avoir pas suffisamment tenu compte des conclusions des assises nationales du Sénégal de 2008, a été considéré par certains observateurs comme étant de nature à affaiblir sa légitimité.

Certains pays de l'espace francophone ont expérimenté cette démarche tendant à accorder une certaine importance théorique aux consultations préalables à l'élaboration de leur constitution. Cependant, en pratique, dans leur mise en œuvre, soit elles sont escamotées, soit leurs conclusions ne sont pas prises en compte comme au Sénégal.

L'absence d'une méthodologie rigoureuse privilégiant la concertation des citoyens tend finalement à l'élaboration d'une constitution dont l'appropriation est hypothétique.

## **B.L'INTÉRÊT D'UNE CONSTITUTION INTERIMAIRE**

Les régimes dits en transition, pris par le temps, ont tendance à adopter de nouvelles constitutions dans des délais très courts dans lesquels il faut non seulement adopter le texte mais aussi organiser les élections de sortie de crise. Entre l'élaboration et l'adoption de la nouvelle constitution, il se passe souvent un an ou un an et demi. Dans ces conditions, Il est illusoire de penser qu'il est possible d'élaborer et d'adopter une constitution fondatrice d'une nouvelle société politique dans des pays ayant connu des crises cycliques depuis leur indépendance.

Pour donner à la Constitution une chance d'être acceptée et appliquée par les représentants du Peuple et par les citoyens, il est important, dans les pays en crise, de passer par une phase transitoire. Il s'agit d'adopter une constitution intérimaire ou transitoire consignait les valeurs fondamentales sur la base desquelles la société a réalisé un consensus mais aussi les principes directeurs devant de sources formelles à la constitution définitive.

C'est une pratique difficilement acceptable pour les pays dont la durée de la transition est fixée unilatéralement par les organisations internationales ou d'un commun accord avec la communauté internationale. Elle a cependant été appliquée avec un succès qui ne s'est pas

démenti par la République d'Afrique du Sud dont l'expérience mérite considération. La constitution actuelle, qui date de 1996, a en effet été préparée par le Parlement élu en 1994 à l'issue des premières élections démocratiques dans le pays, pour remplacer celle de 1993. Cette approche a également été appliquée par la Tunisie.

L'adoption d'une constitution intérimaire permet une maturation des principes de base de la constitution, qui arriveront à maturité avec leur consécration sous forme de principes et de règles par la constitution définitive. Cette constitution intérimaire, à travers sa traduction dans les langues nationales en vue de son appropriation, est une forme de restitution des idées exprimées par les citoyens et retenues par le constituant.

L'idée de progressivité qui sous-tend cette approche permet d'assurer non seulement la consolidation de valeurs consensuelles au sein de la société, mais aussi de donner des orientations pour l'élaboration de la constitution définitive.

Une concertation effective, efficiente et efficace d'une part, une constitution intérimaire à l'issue de cette concertation d'autre part, semblent être des conditions préalables à l'élaboration d'une constitution bénéficiant de la légitimité nécessaire à son application et à sa durabilité.

## **II. LE CARACTERE EXPERIMENTAL DU CONTENU DE LA NOUVELLE CONSTITUTION**

La constitution de sortie de crise devrait avoir pour ambition non pas de résoudre de façon définitive tous les problèmes du pays, mais, plus modestement et de façon plus réaliste, de jeter les bases d'une nouvelle société. A cet effet, elle devrait, tout comme dans la phase des concertations, privilégier la maîtrise du temps.

Il convient cependant de faire une différence nette entre, d'un côté, les valeurs démocratiques qui sont universelles et, de l'autre, les institutions et les pratiques. Ces dernières sont régies par des principes et des règles qui sont, par nature, relatives et contingentes.

### **A. LA CONSECRATION DES VALEURS UNIVERSELLES DE LA DEMOCRATIE**

Il est important, pour une constitution dans un Etat de droit, de consacrer les valeurs universelles de la démocratie. Ces valeurs sont, en résumé, au nombre de deux : la liberté et l'égalité, dans leurs différentes déclinaisons. Elles sont, pour l'essentiel, abondamment consacrées par les constitutions, même dans les régimes dictatoriaux. Le défi reste cependant leur mise en œuvre.

C'est le lieu de rappeler que la sortie de ce qu'on appelle improprement la transition consiste en une phase d'apprentissage de la démocratie. C'est en effet après la fin du régime d'exception que constitue le pouvoir militaire que commence l'éducation à la liberté et l'initiation à l'égalité. C'est à ce moment qu'il s'agit de donner de la substance aux valeurs consacrées.

### **B. LA CONTINGENCE DES REGLES ET PRINCIPES CONSACRES**

Les règles et principes consacrés dans la constitution sont de deux ordres : les uns sont structurels, alors que les autres sont relationnels. Le droit constitutionnel structurel régit

l'organisation et le fonctionnement des organes publics, tandis que le droit constitutionnel relationnel s'applique aux rapports entre les institutions et les citoyens.

Qu'il s'agisse du droit constitutionnel structurel ou du droit constitutionnel relationnel, dans les pays en sortie de crise, les règles et principes adoptés devraient l'être à titre expérimental. L'expérimentation du droit trouve en effet un excellent champ d'application dans les pays en crise. C'est malheureusement une approche qui n'est pas envisagée par les régimes en transition. La refondation de l'Etat devrait pourtant passer par une phase expérimentale au terme de laquelle une évaluation est faite avant de passer à une modification ou une abrogation des dispositions en vigueur.

C'est une technique généralement appliquée pour l'adoption de certaines lois, mais rien n'empêche de la mettre en œuvre pour l'adoption d'une constitution. Cette approche se situe dans le prolongement de la technique de la constitution intérimaire. Il s'agit en effet de se donner un délai au terme duquel une évaluation consensuelle de l'impact de la législation en vigueur sera faite. A l'issue de cette évaluation, de nouvelles dispositions pourraient être adoptées, sans donner l'impression d'une instabilité normative ou institutionnelle.

Il en a été ainsi au Sénégal dans deux hypothèses qui relèvent de la constitution. La première concerne le régime des partis politiques. Leur nombre a été fixé au terme d'une révision constitutionnelle de 1976 à trois, puis à quatre en 1978, avant la suppression de la limitation intervenue en 1981. La deuxième porte sur la décentralisation. La réforme créant les communautés rurales, initiée en 1972, a été progressivement appliquée aux dix régions du Sénégal à l'époque, pour ne toucher la capitale Dakar qu'en 1983.

On peut se demander, avec le recul, si le succès de l'expérience sénégalaise, sur ces deux points au moins, ne se trouve pas dans cette progressivité de sa démarche qui donne lieu à un apprentissage.

## CONCLUSION

Le réalisme juridique commande de prendre en considération un certain nombre de facteurs propres au contexte pour lequel on légifère. Cependant, la méthode d'approche de l'élaboration des constitutions, surtout dans des pays qui font l'expérience de la démocratie après de longues années de mauvaise gouvernance qui a tout l'air d'une ingouvernabilité, devait faire l'objet d'une attention particulière.

De ce point de vue, la gestion et la maîtrise du temps semble être facteur de nature à permettre d'atteindre le résultat attendu. Il s'agit en effet de prendre le temps de mener des concertations inclusives, de passer par une constitution intérimaire et de considérer certaines dispositions de la constitution comme ayant un caractère expérimental.

Si un large consensus est recueilli autour de cette approche progressive qui a le mérite de la sagesse, l'espoir d'entrer en constitutionnalisme, c'est-à-dire dans un régime de soumission du pouvoir au droit laissant un espace de liberté aux citoyens sera permis.