

SYMPOSIUM SUR LE CONSTITUTIONNALISME EN GUINÉE
21-22 février 2023

CONTRIBUTION
(Résumé)

***Pertinence et utilité des institutions prévues par les
Constitutions guinéennes de 2010 et 2020***

Par Jean-François AKANDJI-KOMBÉ
Doyen Honoraire de la Faculté de Droit de Caen
Professeur à l'École de Droit de la Sorbonne
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
Expert

I- Les institutions guinéennes dans les deux Constitutions de référence

Dans la Constitution de 2010 :

En plus de l'Exécutif (Président de la République et Gouvernement) et du Législatif (Assemblée nationale), cette Constitution prévoit les institutions suivantes :

- Cour constitutionnelle (Titre VI).
- Pouvoir judiciaire (Titre VII)
- Haute Cour de justice (Titre VIII)
- Conseil économique et social (Titre IX)
- Haute Autorité de la communication (Titre X)
- Médiateur de la République (Titre XI)
- Commission électorale nationale indépendante (Titre XII)
- Haut Conseil des collectivités locales (Titre XIV)
- Institution nationale indépendante des droits humains (Titre XVI)

Dans la Constitution de 2020

Sans revenir sur les conditions d'adoption de cette Constitution, elle ajoute à la liste tirée de sa devancière :

- Le Cour suprême
- La Cour des comptes
- Et les dimensions environnementale et culturelle sont ajoutées au Conseil économique et social.

Comment interpréter cette architecture ?

- **Prolifération ?** Sans doute oui, par rapport à la situation antérieure. Mais peut-on opérer pareille comparaison ? Le fait est que cette multiplication des institutions est une tendance partagée par toutes les Constitutions « démocratiques » d'Afrique. La création de la plupart de ces institutions procède moins de nécessités locales (nationales) que d'un mimétisme certain. Ce mimétisme est assis lui-même sur l'idée que chacune de ces institutions est une figure particulière de démocratie, et exprimerait une volonté de garantir le pluralisme au sommet de l'État et d'associer au pouvoir d'Etat tous les segments de la société. La liste quant

à elle, et la Guinée est loin d'être le seul pays dans cette situation, semble être obtenue en quelque sorte par cumul des listes que l'on peut trouver ailleurs, spécialement dans les Constitutions françaises successives, ou plus exactement dans des versions successives de la Constitution de la 5^e République française. Quoiqu'il en soit, si on retient la thèse de prolifération, force est de constater l'absence, dans les listes issues des Constitutions de 2010 et 2020, de certaines institutions qui incarnent les dernières évolutions du constitutionnalisme africain. Il s'agit principalement des institutions chargées de la bonne gouvernance, conçues essentiellement comme institutions de contrôle et de lutte contre la corruption et différentes autres formes de malversations financières.

- **Quels problèmes soulevés ?** Le 1^{er} problème soulevé est celui *du rapport entre les moyens (réduits) de l'État et le coût (élevé) de ces institutions*. Ce premier problème devient d'autant plus criant lorsque l'on constate que ces institutions sont utilisées largement dans une logique de clientélisme, notamment politique. *Un autre problème, tient au rôle réellement joué par ces institutions*. Avec le temps, le slogan de participation au pouvoir résiste mal à la réalité du peu de poids de ces institutions, qui sont cantonnées dans leur très grande majorité à une fonction purement consultative. Se pose alors un problème de coût/efficacité, qui devient plus flagrant encore dans un contexte de rigueur budgétaire. Au fond, le reproche qui est fait à ce schéma institutionnel, et qui correspond d'ailleurs à la réalité, est qu'elles ne jouent nullement le rôle de contre-pouvoir ou de régulateurs qui est attendu d'elles. D'où une réputation de vernis démocratiques ou de cautions de pouvoirs personnels, sinon de dictature ; un vernis qui coute bien cher à la Nation, alors que les fonds qui s'engloutissent dans le fonctionnement de ces institutions pourraient servir à financer des politiques publiques bénéficiant directement aux populations.

II- Quelle pertinence pour quelles institutions

Ici peuvent se présenter cinq (5) ordres de préoccupations, à titre principal.

Les préoccupations liées aux chevauchements de fonctions, autrement dit à des doublons de fait. C'est typiquement le cas entre le Médiateur et l'Institution nationale indépendante des droits humains (INIDH).

Les préoccupations liées à une justification perverse de certaines institutions. Entendons par là que ces institutions ne se justifient que parce que d'autres institutions centrales des systèmes démocratiques sont affaiblies, voire fortement affaiblis. Les premières institutions sont ainsi des preuves vivantes d'un problème structurel, des symptômes en somme d'un mal profond qui mine l'ordre institutionnel démocratique. On pense ici aux institutions de défense des citoyens et de leurs droits que sont le Médiateur et l'INIDH. Ailleurs, leur existence se justifie par une sollicitation dense du mécanisme de justice qui le place au bord de la rupture (engorgement des tribunaux, rallongement excessive des délais de traitement des recours, etc.). Le Médiateur joue alors dans ce contexte comme instance de délestage d'un système judiciaire encombré, en mettant en œuvre un règlement anticipé et peu coûteux de certains cas, et même en contribuant à la prévention de dysfonctionnements administratifs sources de contentieux. Or cette situation n'est précisément pas celle de la Guinée. On peut penser qu'un fonctionnement normal du pouvoir judiciaire pourrait avoir pour effet d'absorber tous les cas gérés par ces deux institutions. Cela étant, il faudrait tout de même se garder de jeter le bébé avec l'eau du bain. En effet, l'idée qui est au fondement de ces institutions, à savoir un règlement alternatif des différends par les voies de la conciliation, renvoie à des valeurs

africaines qui imprègnent encore nos sociétés. Une réflexion plus approfondie sur les adaptations qui les rendraient pleinement utiles ne serait pas de trop. Dans le même ordre de préoccupations, on pourrait placer aussi le Haut Conseil des collectivités locales, qui pourrait être ressenti comme une manière de ne pas sauter le pas plus significatif d'association de ces collectivités à *la décision* à travers une deuxième chambre parlementaire.

La préoccupation liée à l'utilité relative d'une atomisation de l'institution judiciaire.

Ceci pour dire qu'il est difficile de percevoir l'utilité d'extraire des éléments relevant structurellement du pouvoir judiciaire, tels que la Cour suprême et la Cour des comptes, pour en faire des institutions indépendantes à part ; sachant que l'indépendance de tout le pouvoir judiciaire est déjà garantie par la Constitution

La préoccupation liée à une reconfiguration du système de garantie d'élections transparentes et crédibles. Cette question devant être abordée ailleurs et plus tard, on se borne ici à signaler le problème. Il est clair qu'une réforme de ce point de vue est indispensable. Et il n'est pas à exclure que d'autres institutions que la Commission électorale nationale indépendante, telle que par exemple la Cour constitutionnelle, soient appelées à jouer un plus grand rôle. Ce qui rendrait nécessaire, *a minima*, une reconfiguration.

La préoccupation liée à une inadaptation, voire à une totale inutilité de l'institution.

Dans ce cas se trouve la Haute Cour de Justice. Pour diverses raisons, que connaissent aussi d'autres pays africains, cette institution souffre d'une inactivité chronique. Parallèlement, il y a le fait que la responsabilité pénale du Chef de l'État a subi à travers le monde des transformations profondes, qui procèdent pour l'essentiel d'une plus grande exigence des citoyens à l'égard d'une institution qui procède dorénavant et en règle générale de leurs votes. On assiste aujourd'hui à la montée en puissance de cette exigence aussi au sein des populations africaines. Raison suffisante pour s'intéresser aux évolutions institutionnelles et procédurales qu'elles ont entraîné ailleurs. Si on y ajoute le vœu des Guinéens que l'institution présidentielle ne soit pas pour autant affaiblie, la réflexion sur le devenir de la Haute Cour de Justice s'impose. Sur ce point on ne peut que renvoyer à la contribution spéciale sur la fonction de Chef d'État.
