

**LES CAHIERS DE L'ASSOCIATION AFRICAINE DES
HAUTES JURIDICTIONS FRANCOPHONES (AA-HJF)**

30^{ème} PUBLICATION

Les Actes du Colloque International de Conakry

THEME :

« LE DROIT "TRANSITOIRE" EN AFRIQUE »



ORGANISATION
INTERNATIONALE DE
la francophonie



LES ACTES DU COLLOQUE INTERNATIONAL
SUR LE THÈME :

« LE DROIT "TRANSITOIRE" EN AFRIQUE »

CONAKRY, RÉPUBLIQUE DE GUINÉE, LES 04 ET 05 DÉCEMBRE 2023

L'AA-HJF, un outil d'intégration juridique
et judiciaire au service de la construction
de l'État de droit en Afrique francophone.



SOMMAIRE

N° D'ORDRE	RUBRIQUES	PAGES
-	MOT DU PRÉSIDENT	
1	Allocution de bienvenue de monsieur Fodé BANGOURA , Premier Président de la Cour suprême de Guinée	
2	Discours de monsieur Victor Dassi ADOSSOU , Président de la Cour suprême du Bénin, Président du bureau du Conseil d'administration de l'AA-HJF	
3	Message de madame THI HOANG MAI TRAN Représentant de l'Organisation Internationale de la Francophonie pour l'Afrique de l'Ouest	
4	Discours d'ouverture des travaux du colloque par le Docteur Bernard GOUMOU , Premier Ministre, Chef du Gouvernement, Représentant son Excellence Colonel Mamady DOUMBOUYA , Président du Conseil National de la Transition	
-	TRAVAUX PROPRES DITS DU COLLOQUE	
5	« Les transitions démocratiques en Afrique : constances et tendances » par monsieur Lamine SIDIME , Professeur de droit privé, ancien premier ministre, ancien Président de la Cour suprême de Guinée (Guinée).	

6	<p>« Les transitions démocratiques au cœur de l'accompagnement des organisations internationales et régionales (La Déclaration de Bamako et autres contributions) » par madame Christine DESOUCHES Maître de conférences (H) Université Paris I, ancien Conseiller spécial du Secrétaire Général de la Francophonie, Conseiller spécial auprès du Conseil d'administration de l'AA-HJF.</p>	
7	<p>« Le "droit transitoire" en question (s) », par monsieur Fabrice HOURQUEBIE, Professeur de droit public, Université de Bordeaux (France).</p>	
8	<p>Présentation de la communication sur le sous-thème 1 : « Constitution, chartes constitutionnelles ou accords politiques : quels instruments juridiques nationaux et internationaux de gestion des périodes de transition politique ? », par monsieur Salifou SYLLA, Professeur de droit public – Université de Guinée.</p>	
9	<p>Présentation de la communication sur le sous-thème 2 : « La gestion des processus électoraux dans le contexte des transitions politiques », par monsieur Babacar COULIBALEY, Juge à la Cour constitutionnelle du Togo. Professeur de droit public.</p>	
10	<p>« Les juges (constitutionnel, judiciaire, administratif, communautaire) dans la gestion des transitions politiques », par madame Dandi GNAMOU, Juge à la Cour constitutionnelle du Bénin, Professeure titulaire de droit public.</p>	
11	<p>« Quels mécanismes juridiques (normatifs et institutionnels) pour la prévention des crises politiques en Afrique ? » par monsieur Oumarou NAREY, Professeur titulaire, agrégé des facultés de</p>	

	droit - Université Abdou Moumouni de Niamey (Niger).	
12	Présentation et adoption :	
13	- du rapport général	
	- de la déclaration de Guinée	
-	CÉRÉMONIE DE CLÔTURE	
14	- Présentation des motions de remerciements	
15	- Discours de clôture de madame la Secrétaire générale du Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme de la République de Guinée.	

MOT DU PRÉSIDENT

Conakry, la capitale de la République de Guinée, a abrité du 04 au 06 décembre 2023, les vingtièmes assises statutaires de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF) en marge desquelles, a été organisé un colloque international autour du thème central « **Le "droit transitoire" en Afrique** ».

La pertinence du thème choisi pour nourrir les échanges découle du contexte particulier marqué par une succession de remises en cause de l'ordre constitutionnel dans plusieurs Etats africains. Le pays d'accueil des travaux dudit colloque n'a pas fait exception à ces remises en cause.

Les hauts magistrats africains des Juridictions membres du réseau ainsi que des universitaires chevronnés venus d'Afrique et d'Europe auront réfléchi, échangé et proposé des approches de solution sur le droit à appliquer en période transitoire, le rôle de la justice dans la gestion des transitions politiques ainsi que la prévention des crises politiques en Afrique.

La justice a, hélas, parfois une grande part de responsabilité dans la survenance des crises sociopolitiques. Elle a également, et c'est heureux, un rôle prépondérant à jouer dans la préservation

de l'ordre constitutionnel et le renforcement de l'Etat de droit en Afrique francophone notamment.

La justice se dresse ainsi doublement comme une opportunité ; opportunité pour le pouvoir judiciaire pour rééquilibrer ses rapports avec les deux autres pouvoirs : l'Exécutif et le Législatif mais également opportunité pour les autorités en plein processus de transition vers le rétablissement de l'ordre constitutionnel.

Le présent numéro de "Les Cahiers de l'AA-HJF" restitue les interventions et présentations qui auront permis d'aborder tous les contours de la problématique du "droit transitoire" en Afrique dans l'optique d'une meilleure gouvernance du service public de la justice en période de retour à l'ordre démocratique.

C'est le lieu de remercier l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) qui œuvre à l'enracinement de la démocratie et de la paix, pour son appui technique à l'initiative des réflexions de Conakry. La parution de ce numéro sur financement de cette Institution francophone participe également de l'accompagnement pédagogique de l'Association à ses Juridictions membres. Je voudrais m'en satisfaire.

Le Secrétariat général de l'AA-HJF par ma voix, tient, en ces quelques lignes, à exprimer à tous les participants et aux experts, toute sa gratitude pour leur contribution de qualité à l'atteinte des objectifs du colloque.

**CÉRÉMONIE SOLENNELLE D'OUVERTURE
DES TRAVAUX DU COLLOQUE**



ALLOCUTION DE BIENVENUE DE MONSIEUR FODÉ BANGOURA, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR SUPRÊME DE GUINÉE

Monsieur le Premier Ministre, Chef du Gouvernement représentant son Excellence Monsieur le Chef de l'Etat, Chef Suprême des Armées, Président du Conseil Supérieur de la Magistrature.

Votre présence parmi nous ce matin, Monsieur le Premier Ministre, est le témoignage éloquent de l'intérêt tout particulier que porte le chef de l'Etat à notre réseau qui regroupe les Hautes Juridictions Francophones d'Afrique. Cet intérêt traduit clairement, non seulement la foi du Chef de l'Etat en la justice qu'il a proclamé comme étant la boussole de la transition, mais aussi sa volonté ferme de voir se renforcer et se consolider, l'intégration juridique et judiciaire francophone.

Au nom de mes collègues, Présidents des Hautes Juridictions Francophones et à mon nom personnel, je voudrais vous prier, Monsieur le Premier Ministre, Chef du Gouvernement, de bien vouloir transmettre à son Excellence Colonel Mamady DOUMBOUYA, Président du conseil supérieur de la magistrature, nos sincères remerciements et nos sentiments

de profonde reconnaissance pour avoir accepté et favorisé la tenue des assises de notre association en terre guinéenne.

A vous-même et à votre Gouvernement, nous exprimons notre infinie gratitude pour votre sollicitude à l'endroit de notre réseau et pour le soutien matériel et financier que vous nous apportez à l'occasion de la tenue de ce colloque dont vous ouvrirez, dans quelques instants, les travaux.

Monsieur le Premier Ministre, Chef du Gouvernement ;

Monsieur le Président du Conseil National de la Transition (CNT) ;

Monsieur le Président de la Haute Autorité de la Communication (HAAC) ;

Monsieur le Président du Conseil Economique et Social ;

Monsieur le Président du Conseil d'Administration de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF), Président de la Cour Suprême du Benin ;

Mesdames et messieurs les Présidents des hautes juridictions nationales et communautaires ;

Monsieur le représentant de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) ;

Mesdames et Messieurs les membres du gouvernement ;

**Mesdames et Messieurs les honorables conseillers au
Conseil National de la Transition ;**

Messieurs les anciens Premiers Ministres ;

**Excellences Mesdames et Messieurs les ambassadeurs et
représentants des organisations internationales ;**

Madame la Gouverneure de Conakry ;

Distingués invités ;

En ce jour mémorable, il m'est particulièrement agréable, de vous souhaiter, au nom des membres de la Cour Suprême de Guinée, la très chaleureuse et cordiale bienvenue dans cette salle, haut lieu de réflexion et vous remerciez d'avoir accepté, par votre présence d'apporter votre soutien à la réussite de ce colloque, témoignant ainsi de l'intérêt que le corps social de notre pays porte à l'œuvre de justice, notre cause commune.

Mesdames et messieurs, chers participants ;

C'est pour moi une véritable satisfaction de vous voir réunis, ici, en terre africaine de Guinée pour débattre et échanger sur la thématique "**Droit Transitoire en Afrique**" qui, à notre avis, a toute son importance au moment où nos pays dans maints

endroits sont confrontés à l'épineuse question de la transition.

Le thème de notre colloque est la preuve de l'intérêt croissant que notre association accorde à toutes les questions suscitées par l'évolution de nos pays.

Ce thème "**Droit Transitoire en Afrique**" nous permettra de proposer des approches de solutions sur quel droit appliquer en période transitoire ? Quel rôle la justice doit jouer dans la gestion des transitions politiques ? Quels mécanismes juridiques (normatifs et institutionnels) pour la prévention des crises politiques en Afrique ?

Ces questions nous invitent, Magistrats des hautes juridictions, Professeurs d'Universités, Professionnels et praticiens du Droit à réfléchir sur la thématique de notre colloque.

Monsieur le Premier Ministre, Chef du Gouvernement ;

Honorables invités ;

Mesdames et messieurs, chers participants ;

Dans la plupart de nos pays, nous assistons au phénomène de transition politique. Il est devenu préoccupant et doit nous amener tous à y réfléchir afin d'essayer d'amener tous les

peuples africains à respecter strictement l'ordre constitutionnel.

Ce colloque voudrait donner non seulement les bases d'un droit applicable en période de transition, mais aussi une garantie immuable au respect de l'ordre constitutionnel.

Mesdames et messieurs, chers participants :

La thématique de notre colloque de ces trois jours attend de nos travaux des pistes de réflexions, des réponses aux questions et des conclusions qui aideront à œuvrer efficacement et durablement pour la consolidation de la démocratie et l'Etat de droit dans notre espace juridique, l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF) et sur notre continent.

Je reste convaincu que nos compétences et notre disponibilité à mener à bien ces réflexions, et à partager nos expériences permettront que nos travaux soient couronnés de succès.

Je vous remercie pour votre aimable attention.

**DISCOURS DE MONSIEUR VICTOR DASSI ADOSSOU,
PRESIDENT DE LA COUR SUPRÊME DU BÉNIN, PRÉSIDENT
DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'ASSOCIATION
AFRICAINNE DES HAUTES JURIDICTIONS FRANCOPHONES
(AA-HJF).**

Monsieur le Premier Ministre, Chef du Gouvernement représentant son Excellence Monsieur le Président de la République, Chef de l'État, Chef suprême des armées.

C'est un honneur et un immense bonheur pour les juges de l'espace africain francophone d'être ici à Conakry, terre de mémoire aux traditions puissantes et vivaces, terre mythique du massif montagneux du Fouta-Djalou avec ses forêts, ses savanes humides, ses cours d'eau, offrant au monde, dans un paysage et une végétation luxuriants, de magnifiques et spectaculaires chutes d'eau. Terre de mémoire, terre mythique, disais-je, mais aussi terre d'intenses combats intellectuels et militants au service de la dignité, de l'unité, et du développement de notre cher continent, l'Afrique.

Monsieur le Premier Ministre,

Son Excellence le Président de la République, Chef de l'Etat, Chef suprême des armées, Son Excellence Le Colonel Mamadi DOUMBOUYA a bien voulu autoriser que

se tiennent ici en Guinée, les 19^{èmes} assises statutaires de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones, juridictions qui, dans nos États, sont en charge du contrôle et de la sanction de l'exercice du pouvoir d'État. Et votre présence effective ce matin à nos côtés, **Monsieur le Premier Ministre**, pour présider la cérémonie d'ouverture de nos travaux, reste pour nous, l'expression vivante et le témoignage éloquent du ferme attachement du Chef de l'Etat à la justice, souffle et oxygène de la démocratie et de l'Etat de droit.

Votre présence à nos côtés, symbolise également sa foi aux initiatives communautaires et institutionnelles favorisant des interactions fructueuses pour une véritable intégration juridique et judiciaire des Etats africains. Aussi est-ce avec beaucoup de fierté mais surtout de grande déférence que je vous prie très respectueusement de bien vouloir transmettre à **Son Excellence Monsieur le Président de la République**, les sentiments de gratitude infinie des Présidents et membres des hautes juridictions africaines francophones réunis au sein de notre Association, non seulement pour avoir accepté de faire accueillir les présentes assises par votre grand et beau pays, mais aussi pour tout le soutien moral, matériel et financier que vous-même et tout votre gouvernement vous nous apportez à l'occasion de ces assises.

A travers vous, **Excellence Monsieur le Premier Ministre**, c'est tout votre Gouvernement et tout le peuple guinéen que je remercie pour la légendaire hospitalité guinéenne dont nous sommes l'objet depuis quelques jours, remerciements que je voudrais exprimer en ces autres locutions francophones : N'DIARAMA (Merci en Peul), ALOUNIKE (Merci en Malinké), WONOU WALLI (Merci en Soussou).

Excellence Monsieur le Premier Ministre, Chef du Gouvernement représentant son **Excellence Monsieur Président de la République, Chef de l'Etat** ;

Monsieur le Représentant du Président du Conseil National de la Transition ;

Monsieur le Président de la Cour suprême,

Mesdames et Messieurs les Présidents des Institutions de la République de Guinée ;

Mesdames et Messieurs les membres du Gouvernement ;

Mesdames et Messieurs, les membres du Conseil National de la Transition ;

Mesdames et Messieurs les Présidents et Représentants des Hautes Juridictions Africaines ici réunies ;

**Madame Christine DESOUCHES, Conseiller Spécial auprès
du Conseil d'Administration de notre réseau ;**

**Messieurs les anciens Présidents du Conseil
d'administration de l'AA-HJF ;**

**Mesdames et Messieurs les délégués des Hautes
Juridictions ;**

**Madame la Représentante de l'Organisation
Internationale de la Francophonie ;**

Monsieur le Secrétaire Général de l'AHJUCAF ;

**Mesdames et Messieurs les anciens Présidents des
institutions de la République de Guinée ;**

**Mesdames et Messieurs les membres du Corps
diplomatique et représentants des organisations
internationales ;**

Mesdames et Messieurs les experts et universitaires ;

Distinguées personnalités Guinéennes ici présentes ;

Mesdames et Messieurs,

Je voudrais vous saluer chacun et tous et vous remercier très
sincèrement d'avoir accepté d'honorer de votre présence, la

présente cérémonie d'ouverture solennelle des travaux du colloque international que nous organisons à l'occasion des 19èmes assises statutaires de notre réseau institutionnel et qui se tient dans cette majestueuse salle de conférence de l'hôtel KALOUM que nous allons transformer, le temps de nos travaux, en une véritable agora, en un espace d'ébullition intellectuelle, d'agitation de la pensée et de débats vifs, houleux peut être mais féconds autour d'une problématique d'actualité sur notre continent, « **Le droit "transitoire" en Afrique** ».

En souhaitant la chaleureuse bienvenue en terre Guinéenne, j'exprime à tous les présidents des hautes juridictions africaines ici présents, aux collègues membres des différentes délégations, au Secrétaire général de l'Association des Hautes Juridictions de Cassation des Pays ayant en partage l'usage du Français (AHJUCAF), à tous nos experts, universitaires de renom et à tous nos distingués invités venus des quatre coins du monde francophone et d'ailleurs, nos sentiments de profonde reconnaissance. Votre présence à Conakry, en dépit de vos occupations plurielles de fin d'année, renseigne à suffisance sur votre intérêt sans cesse renouvelé pour notre creuset commun, et sur votre attachement au dialogue des juges des Hautes juridictions dont la mission au sein de nos Etats engagés dans la voie de l'édification de société

désormais basées sur la force du droit et de la justice, n'échappe plus à personne.

Je voudrais également adresser nos remerciements à toute la délégation de l'Organisation internationale de la Francophonie, partenaire traditionnel et fidèle alliée, dont nous bénéficions de l'accompagnement technique et financier depuis que notre espace de coopération juridique et judiciaire a vu le jour à Cotonou le 10 novembre 1998. Qu'il me soit donc permis de prier Madame la représentante de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), de bien vouloir transmettre à la Secrétaire générale, Madame Louise MUSHIKIWABO, nos sentiments de profonde gratitude.

A Madame Christine Desouches, Conseiller Spécial auprès du Conseil d'Administration de notre réseau et qui dans ses anciennes fonctions à l'OIF, aura, de façon déterminante, contribué à la naissance de notre Association, je voudrais renouveler nos chaleureux remerciements.

Aux anciens présidents du Conseil d'administration de l'AA-HJF, Maître Abraham ZINZINDOHOUE et Monsieur Ousmane BATOKO, dont la présence ici à Conakry témoigne de leur attachement à ce réseau d'intégration juridique et judiciaire, je voudrais redire notre reconnaissance.

**Monsieur le Premier Ministre, Chef du Gouvernement
représentant son Excellence Monsieur le Président de la
République, Chef de l'Etat ;**

Mesdames et Messieurs,

Permettez-moi à présent de dire mes sincères et profonds sentiments de gratitude à Monsieur Fodé Bangoura, Premier Président de la Cour suprême de Guinée qui aura inlassablement travaillé à rendre effective la tenue de nos assises ici à Conakry. En effet, lors de la réunion du Conseil d'administration de notre association tenue le 14 décembre 2022 à Lomé, alors que nous recherchions, inquiets, un pays d'accueil pour les 19^{èmes} assises, notre collègue s'est engagé à soumettre le projet de cette rencontre aux hautes autorités de son pays. Et nous y voici, grâce à ses efforts et à l'adhésion au projet de Son Excellence le Colonel Mamadi DOUMBOUYA, Président de la République, Chef de l'Etat, Chef Suprême des Armées.

Monsieur le Premier Président BANGOURA,

Recevez par ma voix les chaleureux remerciements de tous vos homologues, chefs des hautes juridictions membres de notre Association ; merci aussi à tous vos collaborateurs qui n'ont ménagé aucun effort pour la tenue effective des

19èmes assises de notre creuset commun de coopération sud-sud.

Mesdames et Messieurs,

Dans un devoir de mémoire, au moment où se tiennent, pour la première fois, les assises de notre Association en terre Guinéenne, je voudrais avoir une pieuse pensée pour ce digne fils de la Guinée qui a été l'un des signataires de l'acte fondateur de notre Association, à la création de laquelle, il aura mis toute son expertise, son intelligence et son savoir-faire. J'ai nommé le haut Magistrat Robert GUILAO de regretté mémoire.

Nous gardons de lui le souvenir impérissable d'un grand Magistrat, pétri de talent et de grandes ambitions pour cette Afrique qu'il voulait unie par le droit et la justice.

Monsieur le Premier Ministre ;

Mesdames et Messieurs,

En procédant dans les années 1980, à la redéfinition des grandes options politiques et de développement de leurs peuples, les Etats africains de l'espace francophone ont décidé de l'instauration dans nos pays, de régimes de démocratie pluraliste et d'Etat de droit avec comme corollaire, une justice forte, suffisamment indépendante pour

soumettre nos sociétés, l'ensemble des pouvoirs publics et les citoyens à la force du droit.

Le renouveau constitutionnel qui s'en est suivi, a placé de façon conséquente, le pouvoir juridictionnel au cœur du système démocratique. Hier relégué à la périphérie du système de gouvernance pour paraphraser l'éminent Professeur Fabrice HOURQUEBIE ici présent, la justice entendue dans son sens large, est aujourd'hui au cœur du système.

En effet, dans le déploiement ou le fonctionnement harmonieux de ce système démocratique, les garanties principales offertes ou instituées par les nouvelles constitutions seront essentiellement juridictionnelles, avec la création des Cours constitutionnelles, le renforcement des Conseils d'Etat, des Cours suprêmes ou de cassation, des Cours des comptes sans oublier les juridictions communautaires avec des attributions désormais plus élargies.

Plus de 30 ans après, que pouvons-nous retenir du fonctionnement de ces Hautes juridictions au soutien de l'Etat de droit ? Ont-elles été à la hauteur de leurs missions ? Se sont-elles réellement positionnées comme des institutions garantes de l'Etat démocratique ? Comment expliquer les

crises socio-politiques qui surviennent çà et là en Afrique francophone, des fois, à la suite des processus électoraux dont les juges sont garants de la régularité ? Que dire du rôle ou de l'action des juges dans les révisions crisogènes des lois fondamentales qui interviennent dans beaucoup de nos pays ?

La paix ne signifie pas l'absence de conflits mais, l'existence de la justice pour tous, disait Martin Luther King.

A contrario, je voudrais dire que l'absence de justice pour tous pourrait générer une situation de non paix, ou de crise.

Monsieur le Premier Ministre,

Mesdames, Messieurs,

Je livre un secret de polichinelle, vous en conviendrez, en affirmant haut et fort que nous n'avons pas toujours été, nous juges, à la hauteur de notre mission. Nous nous sommes çà et là souvent évadés de notre serment. Oui, nous avons souvent péché. Nous avons consciemment ou inconsciemment péché, par fourvoiement, par compromission, par action ou par omission. Nous avons une grande part de responsabilité à prendre dans la survenance des crises socio-politiques dans l'espace africain francophone.

Excellence Monsieur le Premier Ministre,

Distinguées personnalités ;

Le colloque dont les travaux s'ouvriront dans quelques instants par votre Excellence **Monsieur le Premier Ministre**, a été voulu pour permettre à notre Association d'apporter son accompagnement technique à nos pays qui œuvrent inlassablement aujourd'hui à sortir des situations de crises.

Ce colloque international a pour thème : « **Le droit "transitoire" en Afrique** ». Notre Association qui œuvre à la promotion du rôle des Hautes juridictions membres dans l'harmonisation et l'uniformisation du droit au sein des Etats afin de garantir la sécurité juridique et judiciaire si indispensable à la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit, voudrait apporter sa contribution à l'œuvre collective de construction et de consolidation de la démocratie dans nos Etats.

En effet, l'actualité politique en Afrique ces dernières années oblige à s'arrêter un moment et à réfléchir sur la problématique des transitions démocratiques en Afrique. Bien souvent, devant la dynamique évolutive et l'accélération ravageuse des crises, quelles que soient leur nature et leur origine, le droit peut être essoufflé, surtout s'il manque de repères ou de ressources et s'il est statique. Or, dans les

sociétés démocratiques, il apparaît comme l'outil le plus adéquat pour construire un ordre politique idéal et juste. C'est pourquoi, il est important de s'interroger sur **comment le droit peut saisir les transitions politiques en Afrique, d'entrevoir dès lors, un droit de crise, droit de la transition, conçu et mis en œuvre comme une réponse à la crise politique qui peut être la cause ou la conséquence de la crise du droit voire du juge ou de la justice.**

Périodes intermédiaires entre un ancien régime suspendu ou devenu caduque et un nouveau régime à (re)construire, les processus de transition politique sont par essence des moments d'incertitude et d'indétermination quant à leur issue et à l'avenir des Etats, l'incertitude étant inhérente au changement. Les traits marquant de ces transitions sont, soit l'érection de nouvelles normes et de nouvelles institutions, soit le rétablissement de l'ordre constitutionnel, soit l'établissement d'un nouvel ordre constitutionnel. Mais évidemment, entre les accords politiques, les chartes constitutionnelles, les ordonnances et délibérations des Organes de la transition, etc., le droit, remué, bouleversé, agité dans tous les sens, est dans tous ses états. Emerge alors une problématique qui est au cœur du thème de ce colloque : **Quelles sont les ressources du droit pour garantir l'Etat de droit et la démocratie dans des contextes de transition politique en Afrique ?**

Distingués participants,

Mesdames, messieurs,

L'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF) entend, dans le cadre de ce Colloque, et avec vos regards, analyses et contributions experts et avisés :

- (re)visiter l'histoire des transitions politiques en Afrique,
- en dégager les constances et les tendances, les grands principes émergents,
- mettre ce « droit transitoire » en/sous questions, pour déceler ses visages et en exalter tout à la fois la beauté et la complexité,
- examiner et interroger les interactions entre les transitions, les normes et les élections, les transitions et la justice, pour *in fine*, esquisser quelques leviers à mettre en mouvement pour la prévention ou la sortie des crises.

Dans ce sens, les grandes conclusions de nos travaux pourraient faire l'objet d'un *Guide pratique* que nous mettrons avec le soutien technique de l'OIF à la disposition des dirigeants de nos Etats.

Mesdames, messieurs,

L'AA-HJF entend faire de l'emblématique Conakry, capitale de la Guinée, terre de tant de glorieuses africaines, la capitale de la renaissance démocratique du continent afin que nos Etats s'éloignent progressivement mais résolument des mirages de la démocratie pour en atteindre les rivages. Nous allons y arriver par la rigueur caractéristique de nos travaux, et par un forage profond de solutions que nous trouverons pour la prévention et la gestion des crises en Afrique.

Le chantier est certes vaste et complexe, mais l'effort est beau surtout parce qu'il est difficile.

Excellence Monsieur le Premier Ministre, Chef du Gouvernement représentant son Excellence Monsieur le Président de la République, Chef de l'Etat ;

Mesdames et Messieurs les participants,

En vous renouvelant mes sentiments de profonde reconnaissance et de gratitude infinie pour votre présence, votre implication et vos contributions enrichissantes, je forme le vœu que nos travaux soient fructueux et féconds pour nourrir davantage nos Etats dans le sens de l'Etat de droit démocratique, l'autre nom de la liberté, de l'égalité, des droits de l'homme et de la justice !

Puisse l'Océan Atlantique qui tend si généreusement ses bras
à la ville de Conakry les inspirer.

Vive la démocratie !

Vive l'Etat de droit !

Vive la Justice !

Vive l'Association Africaine des Hautes Juridictions
Francophones (AA-HJF) !

Vive la Guinée !

Vive la coopération internationale !

Je vous remercie.

MESSAGE DE MADAME THI HOANG MAI TRAN REPRESENTANTE DE L'OIF POUR L'AFRIQUE DE L'OUEST

Monsieur le Premier Ministre, représentant le Président de la Transition

Monsieur le représentant du Président du Conseil National de la Transition,

Monsieur le Premier Président de la Cour suprême de Guinée,

Monsieur le Président de la Cour suprême du Bénin et Président de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones,

Mesdames, Monsieur les Présidents de hautes Juridictions,

Mesdames et Messieurs, en vos titres et qualités,

Je tiens tout d'abord à exprimer mes remerciements les plus sincères aux autorités guinéennes et à Monsieur le Président de la Transition, à qui j'adresse ma gratitude pour avoir permis l'organisation de ces assises à Conakry. Votre soutien et votre engagement en faveur du renforcement des systèmes judiciaires francophones sont inestimables, et nous

vous remercions pour cette collaboration précieuse, qui rend la tenue de ce colloque possible.

Permettez-moi également de remercier l'Association africaine des Hautes Juridictions Francophones pour son initiative annuelle et régionale de réflexion juridique de haut niveau. Ces rencontres annuelles offrent une plateforme inestimable pour l'échange de connaissances, le partage d'expériences et le renforcement des compétences des hautes Juridictions francophones.

C'est un honneur pour moi de participer, au nom de Son Excellence Madame Louise Mushikiwabo, Secrétaire générale de la Francophonie, à l'ouverture de ces 19^{èmes} Assises de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones, Réseau Institutionnel de la Francophonie.

Les 16 Réseaux, dénommés RIF, constituent un dispositif central dans l'action de la Francophonie en faveur de la promotion de la démocratie, l'Etat de droit et de la paix. L'AA-HJF est à ce titre un des porteurs historiques de notre engagement en faveur d'une justice indépendante et de qualité.

Mesdames, Messieurs,

Ce colloque s'inscrit aussi, et plus globalement, dans l'accompagnement de l'OIF au processus de transition en Guinée. En effet, depuis 2021 et à la demande des autorités

de la transition qui ont souhaité bénéficier de l'expertise francophone, l'OIF intervient en Guinée et apporte un appui à la fois juridique et technique à un spectre d'institutions : le Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation, le Conseil National de Transition, la Cour suprême et la Haute Autorité de la Communication. Grâce à la volonté forte des institutions guinéennes, nous œuvrons, à leurs côtés, à refonder le cadre juridique et les institutions du pays. L'objectif est d'offrir un nouveau point de départ pour l'Etat de droit et le principe de légalité.

Les missions et objectifs touchent notamment le recensement administratif à vocation d'état civil, la préparation des différents scrutins électoraux, mais aussi la lutte contre la désinformation ou encore la délivrance de cartes de presse.

Pour en venir plus exactement au sujet qui nous intéresse aujourd'hui, le mot-clef est sans conteste « transitoire ».

Parmi les intervenants de ce jour, Mme Christine Desouches et M. Robert Dossou seront en mesure de vous présenter de manière complète, grâce à leurs riches expériences de travail au sein, et avec la Francophonie, le dispositif de l'accompagnement francophone des transitions politiques, tel que pensé par la Déclaration de Bamako, du 3 novembre 2000. Ce texte, dont ils vous présenteront certainement la

genèse, est depuis lors, la boussole de notre action en faveur de la démocratie, l'Etat de droit et la Justice.

Les ministres de la justice de la Francophonie ont adopté à Paris le 14 février 2008 une Déclaration structurée autour d'« une justice indépendante et de qualité » ; et « une justice garante de la sortie de crise ». C'est dans l'esprit de cette Déclaration que s'inscrit aujourd'hui le soutien de l'OIF à l'AA-HJF et à la Cour suprême de Guinée.

En matière de Justice, l'OIF accompagne la Cour suprême pour une prise en main de ses nouvelles attributions concernant le contentieux électoral, entraînant notamment la création d'une chambre constitutionnelle. Le nouveau cadre normatif de la Cour est en cours de relecture pour adoption. Ses membres bénéficient d'activités de renforcement de leurs capacités au travers de séminaires de partage d'expériences avec d'autres juridictions francophones et un fonds documentaire a été livré à la Cour.

La tenue des Assises de l'AA-HJF aujourd'hui, à Conakry, avec la Cour suprême de Guinée, s'inscrit en pleine complémentarité avec cette mobilisation au long court de l'OIF au côté d'un Etat membre pour « *accompagner, aux plans politique et technique, le processus de transition* » et œuvrer au « *rétablissement de l'ordre constitutionnel et du respect des droits et des libertés* ».

Les défis auxquels font face les juridictions guinéennes sont communs à de nombreuses juridictions de la région. Je salue donc le choix, plus qu'actuel et plus que pertinent, de la thématique des Assises sur « *Le droit transitoire en Afrique* ».

Ces situations nous obligent d'une part, à repenser le droit et l'ordre constitutionnel ; et, d'autre part, à identifier la place des hautes juridictions et magistrats dans leur définition et application. Si le juge est « *la bouche de la Loi* », selon la célèbre formule de Montesquieu dans *L'Esprit des lois*, quel est le rôle de l'institution judiciaire, en tant que partie à l'Etat de droit, pendant une transition politique ?

En tout état de cause, comme vous le ferez aujourd'hui et demain, il s'agira de voir à quelles normes le juge doit d'abord répondre lorsque la Constitution se trouve abolie. Puis établir l'encadrement juridique, qu'il peut proposer dans le cadre de ses fonctions.

La Secrétaire générale de l'OIF a lancé en octobre dernier une Consultation de la jeunesse sur les ruptures de la démocratie dans l'espace francophone, à laquelle plus de 1 600 jeunes de 45 pays membres de la Francophonie ont participé. Il ressort que la mauvaise gouvernance, la corruption et l'impunité, sont citées dans les premières causes des ruptures de la démocratie. Les jeunes interrogés estiment que le manque de respect des lois et d'égalité de tous les citoyens devant la loi nuit gravement à l'ordre démocratique.

En réponse à leur perte de confiance, la Francophonie se doit d'être à la hauteur de leurs inquiétudes et de leurs aspirations pour une justice effective, à la fois dans son accès et dans l'exécution de ses décisions. Une justice capable de protéger les droits de l'Homme, au-delà des simples consécration dans les textes fondamentaux ou conventionnels.

Je me réjouis donc de voir la Guinée et l'AA-HJF s'emparer de ces sujets au combien essentiels et peu explorés par la doctrine juridique.

Deuxième RIF le plus ancien, l'AA-HJF a la particularité d'être l'unique RIF régional. Cette singularité est certainement une des sources du dynamisme de l'AA-HJF, qui s'adapte constamment aux enjeux contemporains de ses juridictions membres.

Mesdames, Messieurs les Magistrats, c'est aussi aux praticiens du droit que vous êtes, de proposer des pistes de réflexion lorsque les textes et la doctrine juridiques se font silencieux.

Je ne peux que vous encourager à poursuivre ce travail d'édification d'une justice de qualité dans ce monde en mouvement. Notre préoccupation essentielle est en effet d'offrir aux 900 millions de citoyennes et citoyens de notre espace, le respect de leurs droits.

C'est donc avec grand intérêt que nous suivrons vos échanges et débats au cours des deux prochaines journées et lirons

avec attention les conclusions de vos discussions. M. le Président du conseil d'administration de l' AA-HJF, chers membres de l'Association,

Nous sommes heureux d'être associés à l'organisation de cet événement, et vous confirmons toute l'attention et la disponibilité de la Francophonie pour accompagner, encourager et relayer vos discussions.

Je vous remercie de votre aimable attention.

**DISCOURS D'OUVERTURE DES TRAVAUX DU
COLLOQUE DU DR BERNARD GOUMOU, PREMIER
MINISTRE, CHEF DU GOUVERNEMENT**

Monsieur le Premier Président de la Cour suprême de la Guinée.

Madame la présidente de la Cour constitutionnelle de la Côte d'Ivoire.

Monsieur le Président de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones, Président de la Cour suprême du Bénin, merci des mots flatteurs et pleins de reconnaissance à la Guinée, à ses hommes et à ses paysages.

Mesdames et messieurs les Présidents et délégués des Hautes juridictions membres,

Messieurs les Présidents honoraires de l'Association,

Messieurs les présidents des institutions républicaines,

Messieurs les membres du Gouvernement,

Monsieur le représentant du Président du Conseil National de la Transition,

Madame la Représentante de L'organisation Internationale de la Francophonie,

Mesdames et messieurs les représentants du corps diplomatique et consulaires,

Messieurs les anciens ministres,

Madame la gouverneure de la Ville de Conakry,

Mesdames et messieurs de la grande famille judiciaire,

Chers invités,

Mesdames, messieurs,

Au nom de Monsieur le Président de la République, Chef de l'État, je suis heureux de traduire la grande satisfaction de la République de Guinée à accueillir les 19^{èmes} Assises statutaires de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones.

Nous sommes honorés de procéder à Conakry au lancement de cet évènement panafricain dont le thème est : « le droit transitoire en Afrique ».

La tenue de cette assise revêt une importance particulière dans le contexte actuel de la Guinée et d'autres pays africains, marqués par des régimes de transition en vue de leur assurer un avenir démocratique et respectueux de l'État de droit.

En Guinée, depuis le 5 septembre 2021, nous sommes conscients que la justice joue un rôle central dans la préservation de l'ordre constitutionnel et le renforcement de l'État de droit. Elle est notre boussole.

C'est pourquoi notre pays s'est doté d'une charte de la transition, a maintenu la Cour suprême et procéder à une réforme profonde de l'institution judiciaire pour un accès équitable à la justice et la lutte contre l'impunité.

Mesdames et messieurs,

En votre qualité de détenteur du pouvoir judiciaire au sein de l'État, votre responsabilité est prépondérante pour assurer le respect des textes et règlements qui nous régissent.

Malheureusement, de nombreuses crises sont apparues en raison de la faiblesse de certains de vos pairs face aux pressions du pouvoir exécutif.

Ces situations ont contraint les forces de défense et de sécurité, garantes de la stabilité et de la sécurité de nos États à prendre leur responsabilité.

C'est à juste titre que lors de la 78^{ème} session ordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies, le Président de la République de Guinée, le Colonel Mamadi Doumbouya a dit je cite : « Les coups d'État, s'ils se sont multipliés ces dernières années en Afrique, c'est bien parce qu'il y a de raisons très profondes. Et pour traiter le mal, il faut s'intéresser aux causes racines. Le putschiste n'est pas seulement celui qui prend les armes pour renverser un régime. Je souhaite que l'on retienne bien que les vrais putschistes, les plus nombreux, qui ne font l'objet

d'aucune condamnation, c'est aussi ceux qui manigancent, qui utilisent la fourberie, qui trichent pour manipuler les textes de la constitution afin de se maintenir éternellement au pouvoir. C'est ceux en col blanc qui modifient les règles du jeu pendant la partie pour conserver les rênes du pays. Voilà les putschistes les plus nombreux » fin de citation.

En résumé, ces situations ne pourraient survenir sans la contribution complice de certains de vos pairs, comme confesser courageusement et dignement à cette tribune Monsieur le Président de la Cour suprême du Bénin.

Il faut néanmoins relever que certains d'entre vous, à l'instar de l'ex-Président de la Cour Constitutionnelle de la Guinée, feu Kèlèfa Sall, ont connu la déchéance en raison de leur langage de vérité et subit le silence coupable de votre association.

Nous devons apprendre de nos erreurs.

Le régime de Transition est une opportunité pour le pouvoir judiciaire de rééquilibrer ses rapports avec l'Exécutif et le Législatif.

Par conséquent, l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones, a un rôle important de régulation et de conseil pour un respect de l'Éthique, de la déontologie et de l'esprit des lois adoptées par nos États.

Comme l'a relevé ici Monsieur le Premier Président de la Cour suprême de Guinée, le Chef de l'État est « attaché à la Justice » et à ses valeurs.

Notre espoir est que ce colloque international permette d'aborder en profondeur toutes les problématiques liées d'une part aux droits transitoires en Afrique et d'autre part de mener des réflexions sur une meilleure gouvernance de l'appareil judiciaire.

Chers praticiens du droit,

N'hésitez pas « à repenser le droit et l'ordre constitutionnel » si nécessaire pour la fiabilité nos États, comme venait de le rappeler Mme la représentante de l'OIF.

Sans une justice crédible et respectée de tous, le développement auquel aspire nos Nations sera difficile, voire impossible à atteindre en dépit de nos potentiels immenses.

Les recommandations issues de vos travaux contribueront au retour et au respect de l'ordre constitutionnel.

Merci de l'accompagnement et du soutien de tous nos partenaires dont l'OIF pour un processus transitoire apaisé et réussi.

Monsieur le Président de l'association africaine des hautes juridictions francophones, Soyez rassurés que je transmettrai fidèlement et fièrement vos sentiments de gratitude à

Monsieur le Président de la République, Chef de L'État,
Colonel Mamadi Doumbouya.

« Faire de Conakry la Capitale de la reconnaissance africaine »
est bien un message que nous porterons à sa haute attention

Nos États et nos peuples ont besoin des institutions fortes et
durables qui résistent au temps et aux tentations des
hommes.

En conclusion, je souhaite à tous une assise fructueuse et
productive. Pussions-nous, grâce à nos échanges et à notre
collaboration, contribuer activement à l'avènement d'une
Afrique nouvelle.

Sur ces mots, je déclare ouverts les travaux des présentes
assises statutaires des Associations Africaines des Hautes
Juridictions Francophones.

Dieu bénisse la Guinée, les Guinéennes et les Guinéens !

Je vous remercie.

TRAVAUX PROPRESMENT DITS



« LES TRANSITIONS DÉMOCRATIQUES EN AFRIQUE : CONSTANCES ET TENDANCES »

Par monsieur **Lamine SIDIMÉ**,

Ancien Premier ministre,
Ancien Président de la Cour suprême de Guinée,
Avocat au Barreau de Guinée

Monsieur le Président Fodé BANGOURA, je voudrais tout d'abord vous remercier de l'honneur que vous m'avez fait en m'invitant à prendre part à cet événement combien important pour les juristes et la communauté politique de notre pays et d'ailleurs et à faire un exposé introductif sur le thème « Droit "transitoire" en Afrique ».

Je voudrais ensuite remercier monsieur Victor Dassi ADOSSOU, Président de la Cour suprême du benin et Président du Conseil d'administration de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones qui a bien voulu préciser le contenu du thème du colloque indiqué ci-dessus, dans la lettre qu'il a bien voulu m'adresser à faire la communication introductive audit thème du colloque international.

Il a précisé qu'il s'agit « Des trajectoires des transitions démocratiques en Afrique », thème plus précis sur lequel il

m'a demandé d'intervenir en exposant sur : « Les transitions démocratiques en Afrique : constantes et tendances ».

Je relève immédiatement que ces transitions démocratiques, en question, au regard de leurs histoires et de leurs contenus, il s'agit de transitions politiques dans la mesure où la politique, au sens véritable du terme, c'est la gestion de la cité ou de la communauté et la démocratie n'est qu'un mode particulier de cette gouvernance politique.

En effet nées dans les années 1990, à la suite des exigences des conférences nationales et celles de la communauté internationale à la suite du discours de la BAULE, les transitions démocratiques ont évolué en fonction des préoccupations et des besoins de rénovation de chaque époque : à l'origine, elles ont eu pour objet d'assurer la transition entre le système juridique et politique du parti unique et le système juridique et politique du multipartisme et son corollaire le système électoral, ainsi que la proclamation des libertés publiques, des droits de l'homme et leur protection. Après, elles se sont préoccupées de la mise en place dans l'arsenal juridique du meilleur système d'organe chargé de l'organisation des élections (ministère de l'administration du territoire ou commission nationale électorale indépendante), du contrôle des élections et du jugement des litiges électoraux (Cour suprême ou Cour constitutionnelle), ensuite elles se sont préoccupées de mettre en place un système de cohabitation non

conflictuelle entre les pouvoirs politiques institués (cas du Niger, conflit entre le Président de la République et le Premier Ministre, ensuite, elles se sont attaquées à la règle de l'alternance du pouvoir politique et notamment la règle de la limitation du nombre de mandat présidentiel.

Comme on le constate les transitions démocratiques, tout en étant uniformes, identiques dans leur objectif, assurer l'implantation d'une meilleure démocratie, sont évolutives et diverses dans leur contenu à l'instar de la société politique et des besoins des citoyens qui composent cette société politique.

C'est dire que ces transitions démocratiques en AFRIQUE, selon mon point de vue, sont des transitions politiques au sens noble du terme politique et ceci pour les raisons suivantes : d'abord parce que la démocratie, comme cela vient d'être précisé est au cœur de la politique car elle est un mode de gouvernance, ensuite au-delà de la démocratie, les changements non constitutionnels en Afrique, avant même les préoccupations démocratiques et au-delà de ces préoccupations, reposent tous sur un socle unique, le déficit de bonne gouvernance qui est par excellence le défaut de gestion satisfaisante des besoins de la collectivité des gouvernés donc un déficit politique, ce qui explique que les premières mesures prises partout par les auteurs des coups de force contre la République et ses institutions, c'est d'abord l'anéantissement des institutions politiques et des

gouvernants qui animent ces institutions politiques (Président de la République, Parlement, Organe judiciaire en charge des instances politiques, partis politiques, manifestations politiques, libertés publiques).

Ce sont ensuite la dénonciation et la répression des infractions financières et économiques notamment le vol, le détournement des biens publics, la corruption et l'enrichissement illicite car pour le citoyen ordinaire, le gouverné, qu'il s'agit de convaincre du bien-fondé du coup de force, la politique est perçue à travers la satisfaction ou non de ses conditions de subsistance.

Au regard de ce qui précède, mon intervention va porter sur le droit de la transition politique en Afrique que je vais exposer en soulevant 3 questions qui sont : pourquoi un droit de la transition politique ? comment se décline ce droit et quel impact de ce droit ?

La première question à se poser est donc de savoir pourquoi un droit de transition politique ? La réponse à cette question, est que le terreau qui fait intervenir le coup de force contre la République et ses institutions, c'est la mauvaise gouvernance dont les auteurs et les institutions qui leur donnent la légitimité doivent être extirpés, éradiqués et anéantis. Sous ce rapport le droit de la transition politique en Afrique, de manière constante, c'est un droit d'anéantissement des personnes et des institutions en place

au moment du coup de force, l'ordre politique révoqué n'ayant pas été à la hauteur des engagements pris dans le contrat politique conclu avec les citoyens au moment des élections et à la suite du serment du Président de la République.

La deuxième question à se poser est celle de savoir quel va être le contenu du droit issu du coup de force puisque le vide juridique et le vide humain à la tête de la communauté ne sont pas envisageables. Sous cet angle, le droit de la transition politique en Afrique est un droit reconstruit.

Enfin la troisième question à se poser est celle de savoir, si ce droit reconstruit met à l'abri la communauté, d'un nouveau coup de force, en mettant en place une gouvernance politique vertueuse donc une gouvernance qui garantit le contrôle strict des personnes et groupes de personnes chargées de la politique de la nation et qui garantit que ces personnes et groupes se conformeront aux lois de la République.

Ce sont là les trois segments de mon intervention.

I- LE DROIT DE LA TRANSITION POLITIQUE EN AFRIQUE, DROIT D'ANEANTISSEMENT DES INSTITUTIONS ET DES PERSONNES CHARGEES DE LA POLITIQUE DE LA NATION

Le droit de la transition politique en Afrique est un droit d'anéantissement ou de révocation des institutions et des

personnes chargées de la politique de la nation au moment du coup de force et pour cela il repose sur un fondement donc une justification et il a besoin de légitimation.

Ce sont là les 3 éléments de l'anéantissement.

A- L'anéantissement des institutions et des autorités chargées de la politique de la nation

Partout où sont intervenus des coups de force contre les institutions constitutionnelles et républicaines en Afrique et quelle que soit l'époque, ils se matérialisent par la révocation automatique des institutions et des hommes du pouvoir en place et la plupart du temps par l'arrestation et l'emprisonnement des personnes qui étaient en charge de la politique de la nation : Président de la République, membres du gouvernement, parlementaires, parfois responsables de partis politiques et parfois aussi des opérateurs économiques majeurs. Il arrive aussi parfois, hélas, qu'il y ait violence et mort d'hommes. Ce sont là des faits constatables partout où il y a eu un changement de régime non conforme à la constitution. Il s'agit d'actions de force non conformes au droit menées par la seule force de la communauté ayant des moyens matériels capables de s'imposer à la volonté des citoyens, et cette force, c'est l'armée. Il n'y a rien à dire sur ce coup de force sauf à relever l'absence de réaction, de résistance et d'hostilité des citoyens dont pourtant les mandataires par vote démocratique sont démis de leurs

fonctions politiques de manière non conforme aux lois de la république.

D'ailleurs, non seulement les citoyens, donc les gouvernés n'ont pas de réaction de résistance face au coup d'Etat mais mieux, ils approuvent le changement intervenu par des manifestations populaires de joie, ce qui prouve que les populations, dont l'ouverture intellectuelle et culturel politique est limitée, sont particulièrement versatiles et incapables d'être le garant de l'effectivité du droit et de la démocratie. L'anéantissement des institutions et des autorités politiques est la première étape et la première manifestation qui interviennent immédiatement après le coup de force. Mais pour faire admettre aux populations cet anéantissement, il a besoin d'être fondé et donc d'être justifié.

B- Fondement du coup de force et donc de l'anéantissement

Le droit de la transition politique en Afrique, reposant sur la force, sur la révocation de l'ordre juridique politique établi, a besoin d'être justifié pour obtenir l'adhésion des populations. C'est pourquoi, dès la première déclaration de prise du pouvoir, les auteurs du coup de force justifient leur action par la mauvaise gouvernance politique des tenants du régime révoqué à savoir : la violation de la constitution et des lois, la violation des droits de l'homme et des libertés publiques, le marasme économique et social, la corruption, le manque de

perspective pour le développement économique, social et humain de la communauté et l'enrichissement illicite des autorités politiques révoquées et dans les pays en guerre, l'insécurité, l'exode, la souffrance des populations et l'aggravation consécutive de la pauvreté. Ces défaillances graves du régime déchu sont reprises par la presse et par la charte de la transition qui, plus tard, sera chargée de mettre en place les règles juridiques et les institutions nouvelles qui forment le droit transitoire avec pour mission de guider la transition et de conduire à la sortie de la crise.

La gouvernance calamiteuse du régime révoqué était vécue par les populations qui, souvent, ont payé par le sang, par la confiscation des droits et libertés publiques, par une existence misérable et sans perspective, la faillite des gouvernants renversés.

Aussi, les populations accueillent-elles le changement de régime même illégal comme une délivrance sans se poser la question de savoir si les auteurs du coup de force n'étaient pas associés aux actions et insuffisances reprochées aux autorités déchues et sans chercher à évaluer la capacité à gouverner de ces personnes.

On comprend alors pourquoi le coup de force ne rencontre aucune résistance car sinon en cas de résistance véritable et massive des populations, le coup de force est immédiatement étouffé et tué dans l'œuf, comme ce fut le cas en

Turquie où les partisans du Président ERDOGAN et de son parti ont fait échouer une prise de pouvoir par l'armée turque pourtant particulièrement aguerrie.

Le peuple est la source du pouvoir et le détenteur de la souveraineté nationale. S'il se lève pour défendre son pouvoir et son droit, nulle force intérieure ou extérieure ne peut lui résister.

Le droit de la transition politique fondé, il a besoin de légitimité car il est issu de la force et non du droit.

C- La légitimation du droit de la transition politique en Afrique

Le droit semble incontournable même pour les régimes politiques issus de coup de force. Tous les régimes issus de coup de force contre la légalité républicaine, pour s'installer et pour légiférer, ont besoin de l'onction du droit. C'est pourquoi, après avoir déclaré la dissolution des instances politiques nationales parmi lesquelles parfois la cour constitutionnelle ou la chambre constitutionnelle de la cour suprême, les autorités issues du coup de force font appel à l'instance judiciaire supérieure existante pour faire prêter serment au Président de la Transition dont l'existence juridique et les pouvoirs vont être consacrés et légitimés par ce serment dont pourtant la valeur juridique est discutable car fondé parfois sur une constitution qui n'existe plus pour

avoir été révoquée par les auteurs du coup de force ou parfois sur un acte pris par les auteurs du coup de force.

Il s'agit donc là, indiscutablement, d'une légitimation discutable, car reposant sur la seule volonté des auteurs du coup de force, le détenteur de la souveraineté nationale n'ayant pas participé à la transmission du pouvoir et le serment instrumentalisé est dépourvu de support juridique. Il s'agit alors d'un pouvoir de fait qui cherche à se donner la légitimité républicaine. Si cette légitimation est trompeuse et discutable, elle a au moins le mérite de montrer l'importance attachée au droit et la nécessité de la couverture de la légalité même dans l'esprit des auteurs du coup de force.

Il faut bien admettre que malgré la dissolution des institutions et organes politiques du régime déchu, les situations juridiques créées par l'ordre révoqué demeurent et ne peuvent être modifiées sans le support du droit. C'est pourquoi les autorités issues du coup de force n'ont d'autre choix que de faire recours à l'autorité même imparfaite du droit.

Les assises juridiques de la communauté nationale détruites par les auteurs du coup de force, ceux-ci, prenant conscience malgré tout du besoin de combler ce vide juridique et de l'impérieuse nécessité de se faire admettre par les populations et par les organisations régionales et

internationales et ainsi se donner les moyens d'action, cherchent à donner une justification à leur coup de force.

Leur installation actée juridiquement et l'espace du pouvoir étant occupé par eux, commence alors la 2^{ème} étape de la transition, la feuille de route qui décline les actions et le temps retenu pour faire aboutir la transition politique. Cette étape aussi passe par le recours au droit. C'est le droit reconstruit qui précise les actions et le temps requis pour sortir de la transition, de la crise et revenir à un régime constitutionnel et politique normal.

II- LE DROIT DE LA TRANSITION POLITIQUE, DROIT RECONSTRUIT

Le vide juridique résultant de l'anéantissement de l'ordre juridique constitutionnel et des autorités chargées de la politique de la communauté ne peut perdurer car il ne permet aucune action de gouvernance. Or, les autorités issues du coup de force, après la critique acerbe de la gouvernance calamiteuse de l'équipe déchue, pour s'installer et se faire accepter de la communauté des citoyens, n'ont d'autre choix que de donner des gages et ces gages passent forcément par la mise en place d'un droit de sortie de crise qui est un droit déclinant la feuille de route de la transition, c'est-à-dire le contenu juridique de la transition.

Ce droit de la transition reconstruit ne peut être exposé en détail car chaque pays, ayant connu la transition politique, a

ses préoccupations et son génie propre et un tel exposé serait fastidieux et n'aurait aucun intérêt pour un échange utile au sein de ce forum réunissant des sommités juridiques. C'est pourquoi je me contenterai d'exposer quelques orientations pour montrer ce que les auteurs des coups de force apportent comme solutions à la gouvernance calamiteuse révoquée.

De mon point de vue, le droit de la transition reconstruit en vue d'un retour à l'ordre constitutionnel normal se compose : de l'ordre juridique constitutionnel, de l'ordre juridique économique.

Ce sont les 2 aspects du droit reconstruit

A- L'ordre juridique constitutionnel reconstruit

La sortie de crise ne peut se faire en premier lieu sans le support du droit et ce droit, c'est tout naturellement le droit qui organise la société politique et dont les principaux éléments sont la constitution, les lois organiques qui l'accompagnent et qui fixent le statut des organes créés par la constitution.

Cette reconstruction est incontournable puisque le vide juridique créé par l'anéantissement de l'ordre révoqué et les motivations avancées pour justifier le coup de force commandent d'asseoir la société politique sur de nouvelles

bases dont des éléments sont énoncés dans la déclaration de prise du pouvoir des auteurs du coup de force.

Ces bases nouvelles sont ensuite exposées dans un document généralement appelé la charte de la transition qui annonce généralement l'organisation de la transition, indique la durée de la transition, précise les actions à entreprendre pour doter la société des textes fondamentaux devant organiser les organes de gouvernance à créer, les modalités d'adoption de ces textes fondamentaux et enfin les modalités de mise en place des organes qui aboutissent à la fin de la transition. Ce sont là les éléments de l'ordre juridique constitutionnel reconstruit que je vais développer.

▪ **L'ORGANISATION DE LA TRANSITION**

La transition est organisée par un document fondamental généralement appelé charte de la transition dont les péripéties d'adoption variables d'une expérience à l'autre ne présentent pas grand intérêt puisque de toute façon, il est l'expression et la manifestation de la volonté des auteurs du coup de force intervenu qui se chargent d'ailleurs de son application, sans jamais indiquer les recours ouverts en cas de violation de ladite charte, ce qui conduit à douter de sa valeur juridique.

La charte de la transition, sans entrer dans le détail des textes et des institutions annoncées et sans procéder à une analyse

comparée, regroupe en général : les fautes et défaillances reprochées au régime défunt, les valeurs, droits et libertés individuels garantis, la recherche du renforcement de l'unité nationale, la lutte contre l'impunité, la dénonciation de la corruption, de l'enrichissement illicite, des atteintes aux biens publics, les instances chargées de mener la transition à bon port et enfin l'indication de la durée de la transition ou des modalités de détermination de cette durée.

1- Les fautes et défaillances reprochées au régime défunt

C'est le premier contenu de l'organisation de la transition.

C'est un rappel des raisons et des motivations du coup de force intervenu exposées dans la déclaration de prise de pouvoir et d'une transition à l'autre, on relève que le grief majeur reproché au régime et gouvernants révoqués, c'est la défaillance humaine, la défaillance des gouvernants et non l'imperfection ou l'insuffisance ou encore le silence des textes juridiques et cette défaillance humaine se manifeste par la violation de la constitution (cas des 3^{èmes} mandats), par la violation des valeurs et principes servant de fondement à la nation, à la République (cas de népotisme, de clientélisme, d'atteintes à l'unité nationale et à l'égalité entre les citoyens), par la violation des droits et libertés individuels notamment la liberté d'opinion, la liberté de manifester, par le non-développement économique et social et enfin par la violation

des lois économiques et financières notamment en raison de la corruption endémique, du vol et du détournement des biens publics et de l'enrichissement illicite, tous comportements antisociaux impunis et même encouragés et défendus par les gouvernants et l'administration mise en place par eux.

Il est essentiel de garder à l'esprit cette défaillance humaine, qui est la cause unique de la gouvernance calamiteuse en Afrique, selon mon point de vue, et dont la non-dénonciation ou même la négation impactent le devenir des systèmes juridiques, sociaux et politiques en Afrique tout en constituant le terreau et le socle de la gouvernance calamiteuse, des coups de force et des transitions à répétition. C'est le premier élément de la transition organisée. Le 2^{ème} élément, c'est la proclamation des valeurs.

2- Valeurs, principes, droits et libertés garantis par la transition

C'est le 2^{ème} contenu de l'organisation de la transition.

Une des bases nouvelles présentées dans la charte de la transition, c'est l'affirmation, par les auteurs du coup de force, de leur engagement à garantir le respect des valeurs et principes de la République, des droits et libertés individuels, des droits de l'homme et la lutte contre l'impunité ; ils s'engagent également à bâtir un système

juridique et politique qui pérennisent le respect de ces valeurs, principes, droits et libertés pour l'avenir.

Il s'agit là d'une opération de marketing politique inévitable eu égard aux motivations du coup de force. C'est pourquoi, cette action est un des outils utilisés par toutes les transitions qui ont besoin de séduire pour s'installer et pour rechercher le soutien populaire.

Cependant, à l'analyse on est bien obligé de constater que cette mesure cosmétique est trompeuse, illusoire et irréalisable car au fur et à mesure que dure la transition, la désillusion s'installe dans la communauté des gouvernés et aucune mesure véritable n'est annoncée comme remède à la défaillance humaine à l'origine de la gouvernance calamiteuse tant pour la période de la transition encore moins pour la période post-transition, ce qui explique que le rythme infernal de la transition cyclique continue à se dérouler car encore une fois un problème mal posé est un problème mal résolu.

3- La recherche du renforcement de l'unité nationale

C'est le 3^{ème} contenu de l'organisation de la transition.

La transition politique met en avant une autre préoccupation : le renforcement de l'unité nationale souvent en réponse à la gouvernance calamiteuse toujours fondée sur le clientélisme, le népotisme, la division ethnique.

D'une part, à coup de conférences avec les forces dites vives de la nation, des autorités religieuses, des autorités traditionnelles, des syndicats, des partis politiques, de la société dite civile, d'autre part, à coup d'agitation médiatique, les auteurs du coup de force pensent, par ces moyens, s'être donnés les moyens de conjurer la gestion ethnique de la politique et du droit par les gouvernants déchus. Il s'agit sur ce point également d'une illusion, d'une tromperie parfois de bonne foi ou même par ignorance car on constate que même pendant la transition, les partis politiques multiples fondés sur l'appartenance ethnique continuent à prospérer.

Le recours aux coordinations régionales, qui sont par excellence des relais ethniques, continuent à être considérées par la classe politique, la gestion communautaire des richesses minières nationales est maintenue alors que ces ressources, don de la nature depuis des milliards d'années, à l'Etat ou à la nation sur le territoire duquel ces mines se trouvent, ne peuvent en aucune manière être considérées comme appartenant à une communauté régionale ou communale et autre expression de l'illusion. La gestion administrative des besoins basiques des citoyens reste chaotique, personnalisée, au mépris de la notion de service public et du principe libéral de l'égalité des citoyens devant la loi et devant le service public (cas des actes de naissance, des actes de décès, des actes de mariage, des carte d'identité, des passeports) dont l'obtention relève du parcours du

combattant et dont la gestion, malgré une administration pléthorique, est parfois attribuée à des concessionnaires de service public au coût exorbitant pour les finances publiques et pour le budget des gouvernés.

Quel amour ou quel attachement peut-on avoir pour un pays qui vous a vu naître mais qui ne vous apporte rien pour vous permettre de vivre en humain et en sécurité ?

On comprend alors pourquoi les jeunes d'aujourd'hui fuient leur patrie africaine pour d'autres cieux, prétendus paradis terrestres qui sont en vérité des lieux de perdition pour eux, mais on le sait, l'homme vit de rêve.

Sur ce point également la transition occultant la vraie cause de la gouvernance calamiteuse ne peut fournir un remède approprié pour sortir du cycle infernal.

4- La lutte contre l'impunité, la dénonciation de la corruption, de l'enrichissement illicite, du détournement, des atteintes aux biens publics

C'est le 4^{ème} contenu de l'organisation de la transition.

Tous ces actes crapuleux sont interdits par les lois (constitution et autres lois et réglementations) avec à l'appui un appareil judiciaire chargé de veiller à sanctionner leur violation.

Précisément, nous sommes sur ce point également face au seul élément qui donne âme à la gouvernance calamiteuse à savoir la défaillance humaine. C'est un fait et une constance, aucun reproche n'est fait aux lois dans aucune transition, elles sont reconnues parfaites mais si elles ne peuvent être appliquées, elles sont sans intérêt et elles ne peuvent être tenues pour responsables de cette inapplication.

Certaines transitions font une fuite en avant en créant de nouvelles lois répressives ou et en créant de nouvelles juridictions pour résoudre un mal qui siège dans l'humain non dans les textes, de sorte que nous sommes toujours face au même dilemme ; comment résoudre un problème mal posé ?

Tant que le droit de la transition ou le système constitutionnel et politique durable mis en place ne s'attaqueront pas à l'équation humaine de la gestion de la collectivité à savoir l'inapplication des lois, la gouvernance calamiteuse ne sera pas éradiquée.

5- Les instances chargées de la transition

C'est le 5^{ème} contenu de l'organisation de la transition.

Elles sont variables d'une expérience à l'autre, elles ont pour point commun d'être créées par les auteurs du coup de force et d'être composées des différents organes de gouvernance politique classiques : Président de la transition,

Gouvernement, Conseil législatif et une instance judiciaire créée ou reconduite. Elles n'apportent rien de spécial à la résolution définitive de la mal-gouvernance, leur seul mérite, c'est d'avoir neutralisé un régime qui conduisait la société politique à sa perte et les gouvernés à la résignation, au désespoir et d'avoir reconnu aussi le rôle irremplaçable du droit dans la gouvernance politique de la collectivité, sans aller malheureusement jusqu'à apporter une solution à l'inapplication de ce droit qui est pourtant le cœur du problème.

6- La durée de la transition

C'est le 6^{ème} contenu de la transition organisée.

En principe, elle doit être brève pour permettre un retour rapide à l'ordre constitutionnel normal. Sur ce point également, elle est variable d'une expérience à l'autre.

Cependant, trois tendances peuvent être dégagées : certaines transitions fixent dès le départ la durée de la transition par les auteurs du coup de force, c'est le cas du coup de force intervenu au Gabon en 2023 contre le Président Ali BONGO, d'autres transitions, confrontées à une situation d'insécurité sur une partie du territoire national comme le Mali ou le Burkina Faso, fixent la durée de la transition en tenant compte de la résolution de l'insécurité.

ce qui est parfaitement compréhensible car sans sécurité, il n'y a point de gouvernance vertueuse durable possible.

Enfin d'autres transitions comme celle de la Guinée de 2021, lient la durée de la transition à ce que les autorités de la transition appellent la refondation de l'Etat mais comme cette refondation n'est ni précisée, ni définie, la durée de la transition n'est pas connue de façon précise même si une durée de 24 mois a été présentée aux populations et à la communauté internationale.

La transition étant organisée, elle a pour objectif la sortie de la crise et la mise en place des textes fondamentaux devant créer les organes chargés de la gouvernance légitime de la collectivité.

▪ **LES ACTIONS DES INSTANCES DE LA TRANSITION**

C'est le 2^{ème} élément de l'ordre juridique constitutionnel reconstruit.

Les instances de la transition ont pour mission de faire élaborer les textes qui vont créer le nouvel ordonnancement juridique politique en mettant en place les textes fondamentaux créant les organes devant remplacer les instances de la transition et ainsi combler le vide juridique né de l'anéantissement des institutions et des gouvernants par le coup de force.

Ces textes fondamentaux, ce sont la constitution, les lois organiques, la loi électorale parfois la loi sur les partis politiques.

Ces textes aussi varient d'une expérience à l'autre et leur exposé en détail et à titre comparatif est sans grand intérêt car d'une part, comme cela a été dit, la cause de la pathologie des gouvernances africaines n'est pas dans l'infirmité ou le silence des textes de lois, d'autre part, on ne va pas réinventer la roue puisque depuis le code d'Hammourabi donc depuis des millénaires, les sociétés humaines s'inspirent mutuellement et échangent leurs expériences juridiques et judiciaires.

Il n'y a aucun complexe à se situer dans cette lignée humaine de la recherche et du partage de la connaissance, de l'ordre et de la justice, bien au contraire, il y a une grandeur et une sagesse à se reconnaître comme héritier appartenant à cette lignée.

C'est en tout cas de cette façon, qu'en ma qualité de juriste, je vois les choses.

Les textes à mettre en place pour doter la communauté d'une référence et d'organes de gouvernance, sont connus de tous. Ce sont la constitution, les lois organiques, les lois sur les élections, parfois les lois sur les partis politiques et les lois sur les réunions et manifestations politiques.

Ces textes sont, sur initiative du conseil législatif transitoire, élaborés souvent avec l'appui d'experts juristes nationaux et étrangers et l'apport financier d'organisations régionales ou internationales telles que l'OIF, la CEDEAO, l'ONU ou L'U.E. ou les U.S.A. Ils n'ont donc rien de spécifiquement national ou occidental ou africain mais sont le fruit de la connaissance universelle partagée dont chaque juriste éclairé sait être bénéficiaire.

Quels que soient leur forme, leur contenu, ces textes sont incontournables et leur appréciation théorique est sans intérêt car c'est à l'usage que les techniciens du droit établiront leur efficacité dans chaque système politique et social considéré.

Toutefois comme ils ne sont pas la cause des gouvernances calamiteuses en Afrique, ils n'apportent rien à la réflexion et à la recherche de solutions au problème de la gouvernance défectueuse et au problème des transitions récurrentes même si leur consécration et leur existence sont considérées parfois comme perturbatrices, contradictoires par rapport à certaines règles et principes de la théorie générale du droit constitutionnel classique partagée (voir sur ce point l'article de monsieur Elhadj OMAR DIOP intitulé « l'instrumentalisation de la constitution dans les régimes politiques africains » site CREDILA.

▪ **LES MODALITES D'ADOPTION DES TEXTES FONDAMENTAUX ORGANIQUES**

C'est le 3^{ème} élément de l'ordre juridique constitutionnel reconstruit.

Encore une fois, les modalités sont variables mais elles reposent sur 2 socles invariables : l'adoption par le conseil législatif transitoire et l'adoption par référendum. Comme toujours en AFRIQUE, il faut **sauver la face et se prêter au jeu de la démocratie.**

1- Elaboration et adoption des textes organiques par le Conseil législatif transitoire

C'est une attribution dévolue à cet organe par la charte de la transition. Il arrive que cette adoption soit précédée d'une procédure de consultation des corps sociaux intéressés à la chose politique : partis politiques, société civile, ONG, syndicats, autorités traditionnelles, autorités religieuses, même des segments de l'administration ou du secteur privé. Ce type de consultation vise à donner une base humaine la plus large possible aux textes nouveaux.

En théorie, la démarche est salutaire, car son objectif est d'obtenir une adhésion sociétale large, mais en pratique, elle n'a aucun impact réel sur le respect effectif, par les gouvernants, et même par les gouvernés, des textes approuvés car la plupart du temps, les groupes sociaux

consultés se prononcent toujours en fonction de leurs intérêts particuliers et partisans, ce qui nous ramène invariablement au problème humain de la non-prise en compte par les consciences, de l'impérieuse nécessité de l'application effective des textes de lois adoptés, seule garantie pour la protection des intérêts tant individuels que collectifs.

C'est dire que les procédures d'adoption des textes fondamentaux de la collectivité sont une chose, une autre chose est de savoir si les textes adoptés vont être effectivement appliqués et être respectés par les personnes soumises à son autorité.

C'est pourquoi ces modalités d'adoption par le conseil législatif transitoire ne sont que des procédures techniques sans influence aucune sur les limites des transitions démocratiques à savoir la réalisation d'une gouvernance vertueuse, seul obstacle à l'instabilité politique et aux transitions récurrentes.

2- Soumission des textes fondamentaux au référendum populaire

Après l'élaboration et l'adoption des textes organiques fondamentaux par le conseil législatif transitoire, il est généralement exigé dans la charte de la transition, leur

soumission au vote populaire et leur adoption par voie référendaire.

C'est un hommage à la démocratie car c'est le peuple qui détient la souveraineté. Il s'agit là pour tout homme éclairé, ayant inscrit dans sa conscience, les valeurs de la République, une formalité inévitable. Mais force est de constater, que dans notre espace africain, elle se limite à des affirmations de principe et donc sans rapport avec la réalité des faits à savoir le défaut de l'effectivité de l'application des textes adoptés par le peuple.

Tout le problème de la transition tient à ce seul point : paraître démocrate ou être démocrate car défendre les principes démocratiques dans les assemblées ou dans des écrits politiques ou dans la presse ou sur les réseaux sociaux, c'est paraître et c'est à la portée de qui le veut, en revanche exiger l'application effective des règles démocratiques et des lois, c'est être démocrate et vivre en démocrate et généralement cette exigence est peu acceptée et peu partagée en Afrique.

C'est dire qu'exiger l'adoption des textes organiques fondamentaux, émis par le droit transitoire, par le peuple est une procédure de légitimation souhaitable et salubre mais elle reste un principe théorique si elle n'est pas accompagnée de la volonté humaine déterminée à rendre effective

l'application de ces textes aux comportements humains dans la collectivité.

Quel que soit l'angle considéré dans l'analyse du droit de la transition, on se heurte au problème persistant et insurmontable de la transition politique en Afrique et du droit transitoire à savoir l'inapplication effective des lois par les gouvernants et même par les gouvernés et cette pathologie humaine constitue la véritable cause des gouvernances calamiteuses en Afrique et donc des transitions répétées et sans fin..

B- La mise en place des organes de gouvernance post transition et la fin de la transition

C'est le 4^{ème} élément de l'ordre juridique constitutionnel reconstruit.

1- La mise en place des organes de gouvernance post transition

Les textes fondamentaux adoptés et promulgués, et selon le calendrier retenu par la charte de la transition, les organes et autorités, dont la création relève du décret du président de la transition, sont mis en place alors que les institutions dont la création relève du vote populaire notamment : le Président de la République et l'Assemblée parlementaire ne deviendront réalité qu'à la suite du vote du peuple au suffrage universel.

Ce vote est un des moments forts et délicats de la transition en raison de la compétition entre les partis politiques et entre les candidats. La bonne organisation de ce scrutin est le test le plus important pour juger de la réussite de la transition qui, si elle le réussit, serait ainsi parvenue à lever des obstacles majeurs et multiples qui se dressaient devant la finalisation de la transition.

Ces obstacles majeurs et multiples sont ceux liés à toute élection populaire dans les pays d'Afrique, ils sont de nature financière (le budget des élections), de nature humaine (la mobilisation des ressources et compétences chargées de gérer le vote), de nature matérielle (notamment la mise en place de tout le matériel qui se compose entre autres de la liste électorale, des documents électoraux devant permettre aux électeurs d'accomplir leur devoir), de nature sécuritaire (comment assurer le calme et la quiétude pendant la longue période qui commence avec les campagnes électorales et se termine au moment du résultat définitif en passant par le jour du vote). Il s'agit là de problèmes complexes dans des pays où l'administration, déstructurée et dépourvue d'instance de contrôle, manque de performance et où les textes électoraux, constamment modifiés n'ont pas le temps de s'enraciner. Les difficultés à maîtriser ces problèmes amènent souvent un changement dans le calendrier de la transition.

Une réflexion approfondie est à mener sur les difficultés liées à l'organisation des élections par les spécialistes pour déterminer le meilleur type d'élections dont les pays africains ont besoin tant sur la durée des mandats électifs et donc le rythme des élections, que sur le nombre de compétiteurs et aussi sur l'ordre des élections. Force est de constater que réussir des élections régulières, inclusives, démocratiques, apaisées et dont les résultats sont acceptés est le défi le plus important pour sortir de la transition.

2- La fin de la transition

La transition, commencée par un coup de force contre les institutions et autorités de la République qui ont été anéanties par elle, s'est maintenue et s'est prolongée par la mise en place du droit, des organes et des institutions appelés à prendre la relève pour revenir à la gouvernance normale fondée sur la constitution et le vote populaire.

Après le vote et l'installation des institutions prévues par la nouvelle constitution, la transition arrive à son terme.

Mais le droit de la transition reconstruit ne se limite pas à l'ordre juridique constitutionnel, l'ordre juridique financier et économique est le 2^{ème} volet.

▪ L'ORDRE JURIDIQUE FINANCIER ET ECONOMIQUE

L'une des causes majeures du coup de force contre les institutions et les autorités de la République, largement mise en avant par les auteurs du coup de force, vécue par les gouvernés et expliquant leur adhésion immédiate au coup de force, c'est le non-développement économique et social résultant du mépris du travail, de la corruption, de l'enrichissement illicite, du vol et des détournements des richesses et biens publics qui sont tous des actes crapuleux interdits par les lois économiques et financières de la collectivité.

Les informations publiées dans les médias après le coup d'Etat montrant d'une part, des montants colossaux de devises étrangères et de monnaie nationale dissimulés soit dans des bunkers aménagés dans des résidences privées, mieux pourvus que le trésor national, soit dans des comptes offshores, d'autre part, des biens considérables mal acquis (résidences et châteaux à l'étranger, des voitures de luxe ou parfois des avions ou même des navires de plaisance), des contrats léonins et secrets conclus avec des multinationales sur les richesses et biens appartenant à la collectivité, et enfin l'absence d'investissement national créateur d'emplois, matérialisent tous, la misère insupportable résultant de l'inexistence de tout projet humain collectif fondé sur le travail, l'emploi, la recherche de la connaissance, l'offre de services de base de qualité et le respect de la loi, toute

défaillance conduisant à un indice de développement humain médiocre et à une absence de toute espérance.

Sur ce point également, la pathologie n'affecte pas les lois économiques et financières mais leur application effective par le mandataire du peuple qui a prêté serment c'est-à-dire le Président de la République élu, son gouvernement et son administration censés animés et contrôlés par lui.

Certes, les auteurs du coup de force annoncent souvent dans leur déclaration de prise du pouvoir ou dans la charte de la transition, des actions de reconstruction du droit économique et financier notamment en créant de nouvelles lois et juridictions répressives, la plupart du temps pour satisfaire les attentes des gouvernés, écœurés par l'impunité des auteurs des infractions économiques et financières mais il s'agit là d'actions sans aucune portée car encore une fois, le devoir de vérité commande de retenir que l'imperfection et le silence des lois ne sont pas la cause de la mal-gouvernance et donc des transitions récurrentes.

Modifier les lois, les multiplier n'apportent rien de constructif dès lors que la volonté de les faire appliquer fait défaut.

Comme l'ordre juridique constitutionnel reconstruit fondé sur un malentendu, une illusion à savoir la reconstruction d'un nouveau droit prétendu mieux adapté et supposé être un rempart contre les coups de force et donc contre les

transitions répétitives, l'ordre juridique financier et économique reconstruit, à son tour, est affecté du même vice existentiel à savoir un diagnostic mal posé et donc inapte à éradiquer le mal affectant la gouvernance calamiteuse en usage dans les pays africains francophones.

Pour éviter de s'inscrire dans ce schéma d'illusion, en ma qualité de juriste et d'ancien haut magistrat et donc d'une personne habitée par l'histoire du droit et des institutions et ayant inscrit dans sa conscience un devoir de recherche de la vérité et de la justice, j'ai l'obligation catégorique de cibler la cause réelle de la gouvernance calamiteuse en Afrique et des transitions répétées, à savoir la défaillance humaine dans la considération due au droit et dans son l'application. C'est d'ailleurs le même défaut de considération pour le droit et pour la constitution que dénonce monsieur Elhadj OMAR DIOP dans son article cité ci-dessus.

Je sais bien que la question de la solution appropriée pour arrêter les coups d'Etat en Afrique est ouverte, et fait l'objet de réflexion de la part des juristes spécialistes du droit constitutionnel tel que monsieur Moussa ZAKI qui, dans un article consacré aux « Petites constitutions et droit transitoire » dans les annales africaines, estime que cette technique peut servir d'outil pour « la conciliation de la constitution politique et de la constitution sociale, favorisant ainsi la construction d'un ordre juridique juste, stable et durable parce que reposant sur des valeurs faisant l'objet

d'appropriation par l'ensemble du corps social ». Le questionnement vient aussi d'homme politique tel le Président Macky SALL du Sénégal qui, dans une interview récente à jeune Afrique, rapportée par un réseau social, a estimé que la solution aux coups d'Etat en Afrique relève des hommes politiques, ce qui atteste que c'est une question humaine même si on ne voit pas comment les hommes politiques africains omnibusés par leur ambition et réussite personnelles et à la recherche d'un poste de prédateur des biens publics et qui sont à l'origine du problème peuvent être en même temps la solution.

C'est au regard de tout ce qui précède et après avoir exposé ce que je considère comme les constantes des transitions politiques, j'estime venu le temps de tenter de dégager les tendances de ce droit des transitions qui vont permettre de jeter l'éclairage sur l'avenir des transitions politiques en Afrique. C'est le 3^{ème} segment de mon intervention.

III- LES TENDANCES DU DROIT DES TRANSITIONS POLITIQUES EN AFRIQUE

Le droit des transitions politiques tendent vers deux orientations possibles : l'immobilisme résultant de la reconduction des solutions habituelles émises par les transitions ou le changement par l'engagement à faire triompher l'effectivité de l'application des lois.

A- L'immobilisme et inefficacité, tendance du droit des transitions politiques en Afrique

Si les transitions continuent à être gérées comme par le passé c'est-à-dire d'une part en occultant la cause unique des gouvernances calamiteuses à savoir la défaillance humaine caractérisée par l'inapplication des lois, d'autre part, en faisant de la refonte des lois et du renouvellement du personnel politique, la solution miracle pour la neutralisation des gouvernances calamiteuses, rien ne changera car le remède proposé et administré n'est pas conforme à la pathologie constatée.

Les gouvernances calamiteuses et leurs conséquences, les transitions à répétition, n'ont pas pour cause la défaillance, le silence ou l'imperfection des lois dont la rénovation ne peut donc être la solution appropriée car comme a dit un esprit brillant, on ne peut pas toujours faire la même chose et espérer avoir un autre résultat.

Le droit transitoire reconstruit et le changement du personnel politique, logiciel de toutes les autorités issues des coups d'Etat n'apporteront aucune solution aux problèmes politiques, sociaux et humains créés et entretenus par la mauvaise gouvernance.

Maintenir ce logiciel, c'est maintenir le statu quo, l'immobilisme et ainsi préparer la prochaine transition.

C'est pourquoi, cette tendance qui est l'orientation de toutes les transitions intervenues en Afrique, explique les échecs inévitables et la persistance de la mal-gouvernance et son pendant la transition répétée.

Pour sortir de cet immobilisme, de ce marasme, une autre tendance des transitions démocratiques est possible, c'est celle qui doit inscrire en lettre d'or, dans le droit de la transition reconstruit, la règle cardinale de l'effectivité de l'application des lois et du contrôle rigoureux de cette application.

B- Le changement ou l'application effective des lois, tendance souhaitable et nécessaire du droit transitoire a reconstruire

La défaillance humaine dans l'application effective des lois, qu'il s'agisse de lois constitutionnelles ou de lois ordinaires, est la cause unique de la mauvaise gouvernance en Afrique car d'une part, la loi est la régulatrice majeure et incontournable des comportements humains et sociaux et sans son concours et son inviolabilité reconnue et déclarée, rien de solide et de durable ne peut être bâti dans la société des hommes, d'autre part, elle est, par les valeurs d'ordre, de justice et de sécurité, lui servant de fondement et de raison d'être, le moyen d'assurer et de protéger le vivre ensemble.

C'est cette défaillance humaine qui doit être éradiquée pour bâtir un droit de la transition efficace, frein à la mauvaise gouvernance et aux transitions répétées.

Il se trouve que le refus d'observer le droit et les lois est une attitude largement partagée en Afrique, et ce, non seulement par les gouvernants mais aussi par les gouvernés.

Pour les gouvernants, cela se traduit dans les changements constitutionnels intempestifs et non constitutionnels, le recours au 3^{ème} mandat en violation de la loi fondamentale, la violation du serment prêté par la Président de la République, le refus de respecter et de protéger les prérogatives des autres institutions de la République, le refus de respecter et de faire respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales de la personne humaine, la violation des lois économiques et financières par des détournements, enrichissements illicites, corruption, contrats léonins et l'incapacité d'apporter une solution satisfaisante aux besoins des populations en fourniture de services publics de base (eau, électricité, santé, enseignement, éducation, assainissement, sécurité et emplois).

Pour les gouvernés qui sont pourtant les victimes de la mauvaise gouvernance, le refus d'observer le respect du droit est largement ancré dans les consciences et se manifeste entre autres par 1) l'incapacité et même l'absence de volonté de demander des comptes aux mandataires ayant la mission

de faire appliquer les lois de la République : Président de la République, gouvernement, administration), il est vrai qu'en Afrique la culture du contrôle du résultat n'existe pas. 2) la défense, par des manifestations, de hauts fonctionnaires poursuivis pour infractions économiques, 3) par des lynchages publics de petits malfaiteurs pris en flagrant délit, il est vrai souvent en réaction à l'incurie des services de sécurité et de la justice, 4) par le refus systématique de se plier aux différentes lois (économiques, financières, minières, foncières, de salubrité et par le développement continue du secteur informel).

Il est vrai que partout, même dans les pays développés du nord, les hommes ne respectent les lois que lorsqu'ils ont conscience qu'une force peut les y contraindre à l'exception toutefois de ceux et celles qui, par éducation, ont acquis la certitude que le respect spontané de la loi est la meilleure manière de vivre en paix et en sécurité.

Il se trouve qu'en Afrique, faute d'un Etat conscient de ses missions régaliennes et même de sa raison d'être, les citoyens et même les gouvernants, vivant dans un environnement d'impunité organisé, et considérant que tricher avec les lois est la meilleure manière de protéger ses intérêts personnels, ne voient aucune nécessité à se plier aux exigences des lois. C'est pourquoi, les lois sont souvent considérées et traitées comme des chiffons de papier y compris par ceux et celles chargés de son application.

Or, l'application effective des lois est la condition incontournable d'une vie sociale apaisée, d'une gouvernance vertueuse et donc d'un obstacle aux coups de force anticonstitutionnels et aux transitions répétées.

La question à discuter alors et à soumettre à la réflexion, c'est celle de savoir par quel moyen conduire les gouvernants et les gouvernés à respecter les lois de la République en Afrique pour contrecarrer le rythme des transitions répétées et assurer un développement humain, par le progrès et par la paix ?

A cette question, je ne vois qu'une réponse, l'émergence d'un leadership éclairé ayant inscrit dans sa conscience et dans son programme politique, les valeurs qui sont à la base de l'humanisme et du progrès humain à savoir : le travail et l'emploi pour chacun, la recherche de la connaissance par l'instruction, l'éducation et l'apprentissage, le respect strict des lois et la protection des biens et intérêts collectifs. Ce sont là les valeurs fondatrices de l'humanisme et elles fixent la frontière entre l'humain et les autres vivants.

La preuve de la nécessité et de la pertinence de ce type de leadership est établie dans les faits et par l'observation théorique d'éminents auteurs.

En effet, au regard des faits, il existe en Afrique et ailleurs dans le monde, des leaders éclairés qui, en moins d'une

génération, ont bâti une gouvernance vertueuse et assuré un progrès humain indiscutable pour leur communauté. C'est le cas du Président KAGAME au Rwanda, en moins de 30 ans, Des Premiers Minsitres successifs au Botswana, du Premier Minstre de Singapour et du Premier Ministre, Docteur MAHATIR de Malaisie mais aussi de la Corée du Sud.

Certains de ces pays, en 1960, étaient au même niveau de développement que les pays africains de cette époque mais grâce au leadership éclairé, leurs dirigeants ont fait gravir à leur pays et à leur population, les échelons et les ont hissés aujourd'hui dans le peloton de tête des nations avancées.

Certes, certains de ces leaders sont considérés comme des dictateurs par certains mais d'une part, ce type d'appréciation est une incongruité face au progrès fulgurant avéré et réalisé par les populations gérées par ces prétendus dictateurs, d'autre part, il ne fait aucun cas de ce qu'enseigne l'histoire des sociétés politiques car ceux qui connaissent l'histoire des sociétés politiques développées du Nord savent que celles-ci n'ont assuré la permanence du respect dû à la loi et le progrès humain de leurs populations qu'au prix de plusieurs dizaines de millions de morts et de déportés dans les bagnes outre atlantiques, sans compter que même de nos jours et surtout de nos jours, ces sociétés continuent à assurer un contrôle rigoureux et sans faille sur les communautés humaines gérées par elles, au nom de la sécurité et du

progrès, sans que pour autant, les leaders de ces pays soient traités de dictateurs.

Sur le plan théorique, Montesquieu dans son ouvrage « Grandeur et décadence des romains » nous indique que ce sont les grands hommes qui créent d'abord les institutions et que c'est seulement après que les institutions créent les grands hommes, ce qui permet de corriger une déclaration du Président OBAMA selon laquelle l'Afrique n'a pas besoin d'hommes forts mais d'institutions fortes.

En effet, les institutions étant une création de l'homme, il ne peut pas exister d'institutions fortes qui ne soient imposées dans la durée par des hommes forts. Rome, qui a vécu près de 1000 ans avec des institutions fortes mais d'abord grâce à des empereurs forts, est la preuve éclatante de cette vérité et cette vérité se manifeste encore aujourd'hui dans les démocraties dites avancées.

Ce fut le cas en 2020, quand les partisans du Président TRUMP, donc presque la moitié du peuple américain, ont voulu attenter aux résultats des élections présidentielles et aux institutions représentatives de la démocratie américaine, il a fallu la réaction de toutes les institutions et de tous les hommes et toutes les femmes notamment juges et gouverneurs ayant foi dans les lois et les règles démocratiques pour sauver la démocratie et la paix aux Etats Unis d'Amérique.

Le respect des lois en Afrique et sa manifestation politique, la bonne gouvernance, ne peuvent être réalisés que par des leaders éclairés engagés à faire triompher dans l'esprit et les comportements de leurs populations, le règne de la loi, la primauté de l'intérêt collectif sur les intérêts individuels, la promotion et l'amour du travail bien fait pour chaque citoyen et la recherche de la connaissance. Ces leaders doivent aussi se donner les moyens de faire perdurer, au-delà de leur personne, les valeurs inspirées par eux, de manière à écarter tout retour en arrière.

Sans ces valeurs aucun progrès humain, aucune démocratie, aucune liberté ne sont possibles.

Mais où trouver ce type de leader ? Comment faire émerger ce type de leader ?

Nul ne peut le dire, cela dépend de la chance, de la providence mais aussi heureusement de nos jours des connaissances acquises, du partage de ces connaissances et des informations. La preuve que ce type de leader est une denrée rare, c'est que dans l'histoire des hommes et des sociétés politiques, ce type de leader se compte sur les doigts de la main.

On peut aussi penser que les peuples notamment ceux entrés en rébellion pour se libérer de la tyrannie et du non-développement peuvent promouvoir ce respect dû au droit

et obliger les gouvernants à assurer une gouvernance vertueuse et efficace mais je ne crois pas à cette vertu et à cette action du peuple parce que 1) la démocratie directe depuis les petites cités grecques n'est pas réalisable et n'a été réalisée nulle part, 2) le peuple préoccupé par la satisfaction de sa subsistance quotidienne ne dispose pas de ressources intellectuelles et matérielles pour assurer dans la durée le contrôle de la gouvernance, 3) le niveau de conscience des peuples surtout non éclairés est incapable de s'élever à la hauteur des principes. Le peuple est capable de réaction vive fondée sur l'émotion mais il est incapable de réaction froide fondée sur la raison et le contrôle de soi.

C'est sur ces quelques mots que je termine mon intervention introductive en vous remerciant de m'avoir accordé votre attention.

« LES TRANSITIONS DÉMOCRATIQUES AU CŒUR DE L'ACCOMPAGNEMENT DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE »

Par madame **Christine DESOUCHES**,
Maître de conférences (H) Université Paris I,
Ancien Conseiller spécial du Secrétaire Général de la
Francophonie, Conseiller spécial auprès du Conseil
d'administration de l'AA-HJF.

Je suis particulièrement sensible à la rare opportunité que m'offre cette participation à la Table-ronde « *Les trajectoires des transitions démocratiques en Afrique* » pour retourner vers le sol et le peuple guinéens et retrouver nombre de collègues et amis de longue date.

C'est pourquoi j'adresse aux Hautes Autorités qui nous accueillent si chaleureusement et à vous, Monsieur le premier Président de la Cour suprême de Guinée, S.E Fodé BANGOURA et à tous les conseillers, mes sincères remerciements pour cette invitation, ainsi que pour l'heureuse initiative que constitue le colloque qui nous réunit autour du « Droit « transitoire » en Afrique », tant il est vrai, comme le rappelait si sagement mon maître, le Doyen Gérard Conac, que « *La démocratie est une création continue et toujours menacée de chaque nation. Mais ce ne peut être*

une création solitaire. La démocratie c'est aussi la mise en œuvre d'une solidarité internationale ; c'est le régime des sociétés ouvertes, de celles qui ont le souci et la volonté de coopérer entre elles dans le respect de leurs différences ».

Mes remerciements vont également et tout naturellement à l'AA-HJF, à toute l'équipe de son secrétariat général qui n'a pas mesuré ses efforts, et, avant tout, au Président du Bureau de son Conseil d'administration, S.E Victor Dassi ADOSSOU, Président de la Cour suprême du Bénin, pour sa gouvernance avisée, fondée sur sa longue expérience de cette Structure multilatérale originale, ainsi que pour la confiance constante dont il a bien voulu m'honorer en m'associant à ces échanges de haut niveau entre Pairs .

Telle est bien, en effet, la marque des Réseaux institutionnels francophones, et singulièrement celle de l'AA-HJF, rassemblant institutions et professionnels du droit au niveau national, communautaire et continental, y compris- j'allais dire, surtout- autour de thèmes délicats qu'il serait plus difficile d'aborder dans toutes autres enceintes.

L'AA-HJF ne s'est jamais dérobée à cette vocation, comme elle l'a démontré à plusieurs reprises, à l'image du premier colloque organisé en marge de son Assemblée constitutive tenue les 11 et 12 novembre 1998, à Cotonou, sous l'égide du Président KEREKOU et l'impulsion du Président ZINZINDOHOUE que je salue fidèlement-ainsi que ses

prédécesseurs, le regretté Saliou Aboudou et Ousmane Batoko, ici présent- sur « les aspects du contentieux électoral », manifestation à laquelle j'ai eu l'honneur de représenter S.E Boutros-Boutros Chali, récemment élu Secrétaire général de la Francophonie.

Elle l'a fait, ensuite, à plusieurs reprises tout au long de ces 35 années d'existence, en permettant ainsi tout à la fois aux institutions qu'elle rassemble de progresser ensemble dans la solution de problèmes propres, mais aussi d'éclairer l'ensemble des acteurs et partenaires internationaux sur des problématiques contemporaines déterminantes, en facilitant de ce fait une connaissance mutuelle approfondie ainsi que la coopération au service du droit, de l'Etat de droit, des libertés fondamentales et de la paix.

Le choix de la thématique de ce jour, tel que vient de clairement le circonscrire le Président Adossou, est à la hauteur de telles ambitions. Aussi bien en raison du contexte dans lequel se déroulent les présentes Assises statutaires, que de la portée de la question.

D'abord le contexte, celui de plusieurs transitions en cours et singulièrement dans le Pays qui nous accueille, la Guinée, au sein d'un monde inquiet, à la recherche de nouveaux repères car en proie à de nombreuses menaces, ce qui donne à nos échanges, toute leur actualité et leur importance en nous incitant, afin de faire œuvre vraiment innovante et utile, à

renouveler nos outils d'analyse à partir de la pratique dont l'historique et les enseignements viennent de nous être rappelés par le Bâtonnier Robert Dossou.

La complexité, ensuite, du thème-voire son caractère quelque peu paradoxal- à la fois technique et politique, et dans tous les cas éminemment stratégique pour la conduite de transitions paisibles et efficaces, mais qui n'a pas pourtant pas fait jusqu'ici l'objet- sauf études sur le constitutionnalisme de transition ou sur certaines des institutions novatrices « transitionnelles » - de vrais bilans comparatifs.

Peut-être parce que ce « droit » d'exception, de par sa nature transitoire, était considéré comme appelé à disparaître plus ou moins rapidement, en même temps que les transitions elles-mêmes, conçues initialement comme nécessairement limitées dans le temps, en invitant dès lors à plutôt concentrer les efforts sur d'autres aspects majeurs de ces dynamiques qui ont ouvert une nouvelle ère stimulante en Afrique, celle des espoirs et du changement pour les peuples d'Afrique, mais aussi celle du renouvellement des approches et des regards sur le continent.

Les politiques et même la science politique ne s'y sont pas trompées en consacrant tôt à ces phénomènes, des rencontres et des analyses particulièrement stimulantes, à l'instar de la conférence internationale organisée sur ce thème par le Président Abdoulaye WADE, alors ministre

d'Etat à Dakar, dès 1992, ou encore de celle tenue à Cotonou, en 2000, à l'initiative du Benin et de l'ONU en partenariat avec la Francophonie sur les « Conférences nationales et autres processus de démocratisation », ou encore de l'ouvrage de référence publié par le Centre d'études juridiques et politiques du monde africain de l'Université Paris I sous la coordination du professeur Gérard Conac, sur « L'Afrique en transition : vers le pluralisme politique ».

Et je pense ici en particulier aux conditions d'avènement des transitions démocratiques, tout comme aux modalités diversifiées de leur déploiement -réforme ou rupture- comme nous l'a démontré notre collègue, le professeur Sidime, mais aussi, et plus encore, à l'agenda désormais unanimement admis en clôture d'un cycle « vertueux » de la fin des transitions formelles, c'est-à-dire l'adoption d'une nouvelle constitution, puis l'organisation d'élections pluralistes réputées compétitives.

Aujourd'hui, l'exception est redevenue sinon la règle mais un état répétitif qui préoccupe et interpelle à nouveau -dans le cadre d'une problématique qui a beaucoup changé- aussi bien les acteurs nationaux que la communauté internationale, laquelle a placé durant les trois dernières décennies les transitions démocratiques au cœur de son accompagnement, objet de ma communication.

Confrontée, comme il a été rappelé, à la fin des années 1980 aux revendications historiques qui se sont exprimées ouvertement en un laps de temps très court, notamment en Europe centrale et orientale et en Afrique sub-saharienne, en faveur de l'Etat de droit, de la démocratie et des droits de l'Homme pour lutter contre l'autoritarisme et l'arbitraire et mettre fin au monolithisme, la communauté internationale en effet, a dû rapidement se mobiliser pour trouver les voies et moyens propres à accompagner ces dynamiques qui rencontraient et amplifiaient, au lendemain de la fin de la guerre froide, le consensus qui semblait régner sur ce que l'on considérait, alors, comme une marche inéluctable vers la démocratie libérale.

Elle l'a fait avec enthousiasme, convaincue de plus que démocratie rimaient avec développement et paix, selon une approche et un rythme propres à chacun des partenaires impliqués- coopérations bilatérales dont certaines désormais conditionneront leur aide au respect de ces principes démocratiques, ou organisations internationales ou régionales tels le Conseil de l'Europe, le Commonwealth, l'Union européenne ou encore la Francophonie- qui ont mis en place des programmes, des procédures et des outils partiellement concertés et concordants.

Avec, selon moi, une constante dans les politiques menées, et dans tous les cas dans celle portée par la Francophonie,

celle de s'essayer à apporter des réponses modulées et adaptées à la nature précise et aux séquences successives de ces transitions, au nombre schématiquement de trois, d'après mon expérience.

1- Un accompagnement pragmatique du premier cycle des transitions démocratiques, formelles, puis informelles, dédié au renforcement des capacités des acteurs nationaux (années 1990-2000)

Soucieux de leur souveraineté arrachée au prix de nombreux combats, ainsi que de la primauté conférée aux attentes et réalités endogènes, les acteurs des premières transitions courtes formelles, notamment celles ouvertes par les conférences nationales et achevées par l'élaboration, par des juristes nationaux engagés et chevronnés, des constitutions du renouveau démocratique et le retour d'élections pluralistes, ont fait un point d'honneur à ne pas ou à peu se tourner- sauf, parfois, pour la forme ou en vue d'aides ponctuelles d'ordre financier propres à conforter leur démarche- vers leurs partenaires pour réaliser leurs objectifs.

Les demandes, en revanche, spontanées ou plus ou moins contraintes selon les régimes en place, dans une relation dialectique avec les « standards » démocratiques peu à peu affirmés, concerneront essentiellement durant les années qui suivent la consolidation des processus de démocratisation ainsi enclenchés, ce tant en raison des coûts impliqués que

de la volonté d'ancrer et de préserver des avancées toujours fragiles par des soutiens extérieurs appropriés.

En témoignent, les programmes d'envergure d'aide à la démocratisation et à la consolidation de l'Etat de droit qui fleuriront à cette époque, parfois déjà conjugués à des consultations sur les éléments essentiels que sont les droits de l'homme, à l'instar de l'UE dans les Accords de Cotonou, de la Commission de Venise et de sa coopération constitutionnelle, du PNUD et de ses programmes à la gouvernance démocratique.

Concernant la Francophonie, c'est dans un dialogue continu avec les responsables politiques, mais surtout avec les acteurs de terrain, institutions, militants et représentants de la société civile en émergence, que résolument mobilisée dès le sommet de Dakar de mai 1989, quelques mois avant la chute du mur de Berlin, en faveur du respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit à travers la Résolution sur les droits fondamentaux et une Décision sur la coopération juridique et judiciaire, qu'elle concevra et déploiera dès lors, avec l'aide d'experts reconnus, des actions progressivement systématisées en vue de renforcer les capacités nationales selon les priorités déterminées par ses interlocuteurs.

Forte d'une langue partagée et d'un patrimoine juridique et institutionnel largement similaire entre ses membres, en privilégiant, conformément à une philosophie constante, loin

de tout modèle imposé, l'échange d'expériences et la mise à disposition de pratiques utiles, en s'appuyant notamment sur ses Parlementaires, ses Opérateurs et sur les Réseaux institutionnels, vecteurs d'une coopération horizontale sud-sud -qui se sont multipliés à partir de 1996- son offre à maints égards originale couvrira dès lors tous les secteurs considérables en chantier :

- appui aux institutions de l'Etat de droit, qu'il s'agisse de la Justice, sur la base des recommandations des Conférence des Ministres francophones de la justice de 1989, puis de 1995 et de 2008, des Parlements en liaison avec l'AIPLF, mais aussi aux nouvelles instances de contrôle et de médiation, cours constitutionnelles, autorités de régulation des médias, commissions électorales nationales ;
- appui au deuxième cycle d'élections pluralistes, selon les deux volets que sont l'assistance électorale et l'observation internationale des élections, objet d'un investissement international désormais majeur plus ou moins coordonné, guidé par des principes directeurs francophones qui inspireront largement les textes internationaux en la matière ;
- appui aux droits de l'Homme, par la formation et l'éducation des différentes catégories socio-professionnelles, la sensibilisation à la ratification des

instruments internationaux dédiés à la protection de ces derniers.

Elle le fera en liant toujours action politique et de coopération plus technique, étayée de concepts qu'elle s'efforcera dès l'origine, de décliner consensuellement et concrètement, tels l'Etat de droit, puis la démocratie, et, plus tard la sécurité humaine, en étant conduite toutefois à élargir dans le même temps, à l'instar de ses partenaires internationaux, la palette des modalités de son engagement, dès lors qu'en dépit des résultats notables engrangés au cours de ces premières années au regard de l'affermissement de la démocratie, nombre de contraintes et de dérives plus ou moins graves viendront obérer les processus en cours, en interpellant les consciences.

2- Un accompagnement rationalisé et codifié des transitions complexes issues de crises de la démocratie et de conflits multiformes (années 2000-2010)

Déploiement de premières missions en faveur de la paix et établissement de plans d'action en faveur des pays en situation d'urgence, à la suite du coup d'Etat au Niger en 1996, ou, plus singulièrement, des épisodes dramatiques rencontrés au Burundi en 1993 et du génocide au Rwanda, en 1994 ; contribution à l'approfondissement, avec l'Onu et les organisations régionales, d'une doctrine de la prévention

et du règlement des crises et des conflits ; adoption d'une Charte révisée de la Francophonie en 1997 conférant au Secrétaire général des pouvoirs politiques importants dans ces domaines, que Boutros-Boutros-Ghali, ancien Secrétaire général de l'ONU, tiendra à exercer dans le cadre d'une collaboration renforcée avec les autres acteurs de la communauté internationale ; nomination d'Envoyés spéciaux chargés de missions de bons offices dans les pays sous tensions ayant sollicité son intercession, comme au Togo en 1998, ce sont là quelques exemples, des initiatives d'ampleur qui, dorénavant scanderont, en sus du soutien à des mécanismes plus anciens, tels les OMP, la mobilisation de tous pour la paix.

Avec, à chaque fois, la poursuite, en particulier dans les pays en difficulté démocratique, qui ont désormais focalisé tous les efforts, y compris financiers, d'un accompagnement destiné à faciliter la réforme des textes fondamentaux et la tenue d'élections fiables, par la mise à disposition d'une expertise choisie, sans que pour autant soient évitées ou réparées durablement des situations de troubles et/ou de violations graves des droits de l'Homme.

C'est donc à la détermination de mettre un arrêt durable à de telles pratiques, que l'on peut attribuer la généralisation, aux alentours des années 2000, d'instruments de promotion et de sauvegarde de la démocratie, tels qu'esquissés dans la

Déclaration de Harare adoptée par le Commonwealth en 1991. L'adoption de ces textes qui ne s'est pas faite sans convictions bien trempées de la part de leurs promoteurs et sans difficultés suscitées par des fronts de refus multiples, a provoqué de ce fait une véritable reconfiguration de l'action de la communauté internationale et des liens qu'entretiennent les Etats qui la composent avec des valeurs dorénavant codifiées et protégées avec leur accord selon des dispositifs et des vocabulaires spécifiques, mais présentant de nombreux points communs : Déclaration de l'OUA sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement (1999), Déclaration de Bamako sur les pratiques de la démocratie, des droits et des libertés (2000), Protocole de la CEDEAO sur la démocratie (2001), Charte africaine de la démocratie, des élections et de la bonne gouvernance (2007), pour ne citer qu'eux, largement complétés depuis par des textes d'application.

Tout en laissant le soin à chacun des participants à ce colloque d'apporter les précisions utiles sur la philosophie et l'économie de tous ces instruments reposant- il convient de le souligner- sur les principes et les engagements souscrits volontairement par les Etats eux-mêmes membres des organisations concernées, retenons la priorité donnée théoriquement à la prévention et à l'alerte précoce des risques et des conflits qui seraient liés au non-respect ou à la violation de tels principes, sous la forme d'observatoires plus

ou moins sophistiqués, ou encore d'interpellations et de dialogue préventifs .

De même, peut-on noter le caractère désormais contraignant de tous ces textes ouvrant ainsi, sur la base des critères déclencheurs, aux instances politiques désignées, le droit de recourir à des mesures spécifiques collectives regroupées sous le terme générique de sanctions et pouvant revêtir, selon des procédures détaillées et compte tenu de la gravité des faits, des formes diverses et graduées, jusqu' à la suspension de l'Organisation.

Notons également dans tous ces cas de figure la préservation, au nom de la solidarité, de l'accompagnement rationalisé des nouvelles transitions inaugurées après ces crises ou ces ruptures jusqu'à leur terme programmé -retour à l'ordre constitutionnel et tenue d'élections libres et transparentes- par des actions ciblées politiques et plus techniques amplifiées, plus systématiquement coordonnées -au moins dans un premier temps-entre partenaires au sein de structures de concertation formalisées, tels les groupes internationaux de contacts, créés en 2009 sous l'égide de l'Union africaine.

On assistera alors à la diversification des outils, missions d'information et de contacts, missions de facilitation, de médiation pluri-organisations et acteurs, missions d'observation des élections, conduites selon les méthodes

déjà rodées avec toutefois des aménagements plus ou moins substantiels pour se prononcer sur la sincérité des scrutins : système de certification mis en place par l'ONU lors des élections de 2010, en Côte d'Ivoire, ou encore prise en compte de paramètres affinés, comme en Francophonie, augmentation du nombre des observateurs concomitante avec l'implication renforcée des observateurs nationaux ; pratique des représentants permanents spéciaux, chefs de bureaux de la transition...

De même ces transitions sauront-elles bénéficier- sur la base d'une solide pratique- de plans d'action intégrés épousant, tout en respectant les caractéristiques et l'élan de chacune, toutes les phases convenues de ces transitions, grâce à une mobilisation accrue des institutions de la Francophonie : OIF et Opérateurs, Assemblée parlementaire de la Francophonie, société civile, Réseaux et experts. Il s'agira, notamment, de l'appui :

- à la mise en perspective des Accords politiques et de la constitution en vigueur, comme en Côte d'Ivoire - par la création d'un groupe de travail spécialisé ;
- aux organes, institutions de la transition, comme lors du séminaire en RDC, en 2005 ;
- aux dialogues, débats nationaux concertations nationales, en RCA, en Mauritanie, par exemple, par l'envoi de personnalités faisant figure d'Envoyés spéciaux

ou, comme en Haïti en 2005, par une réflexion partagée entre acteurs nationaux et la délégation conduite par le Président Abdou Diouf lui-même et comprenant des personnalités ayant contribué aux transitions pacifiques dans leur pays :

- à l'élaboration des constitutions et d'autres textes encadrant la vie politique, par la mise à la disposition des comités ad hoc nationaux d'une expertise choisie et d'une documentation pertinente ;
- à la préparation et à la tenue des élections, au gré d'exemples multiples : Togo, Mauritanie, Madagascar, Guinée, Haïti, Côte d'Ivoire, RCA, RDC, Congo, Bénin, Mali...

Soulignons que ces schémas vaudront tout autant pour dynamiques déployées en Afrique sub-saharienne que pour les mouvements de fond des « printemps arabes » des années 2010, à l'endroit notamment de la Tunisie et de l'Égypte, mais selon, dans ces derniers cas, un dispositif remodelé de fait concernant la doctrine dans un environnement de lutte contre le terrorisme et de dénonciation, par les auteurs des appels aux changements, de la mauvaise gouvernance et du verrouillage politique opéré par les régimes renversés.

Devant la résurgence, en effet, après la tenue de plusieurs élections compétitives pluralistes et le renforcement des institutions de l'Etat de droit, des coups d'Etat militaires suivis

de transitions dans la transition, sans fin, un sentiment de lassitude, voire de doute s'était installé sur la pertinence de certains volets des actions de solidarité mises en œuvre, pourtant en dialogue constant avec les acteurs concernés, avec la tentation de mettre l'accent sur l'aide au détriment des mécanismes politiques.

La pratique de ces derniers révélait doré et déjà des failles et des faiblesses, dont celui du caractère sélectif et aléatoire de la décision à agir, en donnant l'impression d'un traitement selon « deux poids deux mesures » en fonction des pays, mais également du choix restreint des critères susceptibles d'étayer l'enclenchement de l'action collective qui ont visé presque exclusivement les ruptures de la démocratie par voie militaire, sans pour autant réagir préventivement aux autres sources potentielles d'instabilité et de tensions, tel le non-respect des clauses d'interdiction de 3^{ème} mandat présidentiel, ou les violations graves ou massives des droits de l'Homme.

La difficulté, enfin, de faire rentrer les révolutions populaires des printemps arabes dans les catégories des faits condamnés et des concepts prescrits par Bamako, a de même conduit à reconsidérer les priorités et les exigences : condamnation, certes, mais pas suspension, avec les résultats que l'on sait et la reprise en main, après des élections

pluralistes, par des pouvoirs autoritaires et la restriction des libertés, ce qui incite à la méditation.

3- Aujourd'hui un accompagnement des transitions militaires qui se cherchent, à la mesure des défis contemporains

La recrudescence des coups d'Etat militaires a ouvert des transitions d'un nouveau type dans un nouveau contexte national et international, celui de la perte généralisée, partout, de la confiance des citoyens en leurs institutions et gouvernants avec, aussi, ce que les observateurs ont qualifié de « reflux » de la démocratie conjugué aux controverses qui se sont accentuées sur le contenu même de cette démocratie dite « libérale », aux fondements de l'« ordre constitutionnel » traditionnel.

En ce qu'elle procéderait, tout comme les droits de l'Homme, d'une vision occidentale non respectueuse des acquis et des réalités endogènes, la démocratie n'aurait de ce fait d'universelle que son nom, autorisant dès lors, dans le contexte d'un souverainisme affiché teinté de panafricanisme rénové, la remise en cause, voire le rejet des mécanismes de sauvegarde adoptés en son nom pour la promouvoir et la préserver.

Comment retrouver le consensus ? Comment accompagner de telles mutations ? Quels ajustements ou quelles réformes

du dispositif normatif et opérationnel de coopération internationale sur cette base, éventuellement à entreprendre et selon quel processus ?

Le temps est donc venu de reprendre la réflexion collective, de mieux appréhender les causes de ces bouleversements qui trouvent également à se traduire dans les revendications d'un ordre international plus juste et de s'atteler, dans un souci de prévention, à ces questions essentielles autour des valeurs qui fondent l'existence même des communautés.

Que signifie dès lors, par exemple, le « retour » à l'ordre constitutionnel ? Doit-il s'agir du même que celui qui a été en tout ou parti renversé, avec l'espoir, cette fois, qu'il soit correctement appliqué ? Ou vise-t-on l'élaboration de nouvelles règles mieux en adéquation avec les usages et les attentes des sociétés ?

Pour l'heure, quelles institutions de la transition à privilégier ? Y a-t-il des formes à éviter, des balises pratiques au contraire à préconiser, tels les principes d'inclusivité, de durée de la transition, de garanties des droits et des libertés, de la non éligibilité des auteurs des ruptures ou des changements aux élections à venir de la fin des transitions ? Quelles dispositions particulières pour organiser ces dernières et en assurer le caractère libre, fiable et transparent ?

Ce sont là quelques-uns des défis qui se posent aux acteurs nationaux et à leurs partenaires sommés de reprendre le dialogue et de se montrer imaginatifs, comme en témoigne la tenue du présent colloque appelé à éclairer substantiellement ce « droit transitoire ».

Ainsi, dans l'attente d'un nouvel exercice concerté d'ampleur, sous la forme, peut-être, pour ce qui est de la Francophonie, d'un Symposium réunissant toutes les parties concernées à l'occasion des 25 ans de la Déclaration de Bamako, en 2025, et tout en réitérant mes remerciements et mes encouragements à nos Hôtes et à tous les participants, j'ai le plaisir, pour clore ces propos, de soumettre à votre attention les suggestions suivantes :

- *faire progresser, à l'image de ce colloque, la compréhension et la réflexion et en tirer des enseignements communs sur les causes des crises et des ruptures de la démocratie, ainsi que sur les instruments de sauvegarde de la démocratie et de la paix en vigueur en vue de faire mieux connaître ces derniers et de les appliquer effectivement, notamment dans leur volet préventif ;*
- *partager plus systématiquement les pratiques utiles sur les problématiques traitées et les voies empruntées par les processus de transition dans le cadre d'un Observatoire des transitions, tel que préconisé par l'AA-HJF ;*

- *coordonner plus résolument l'accompagnement international des transitions, comme se veut la Facilité africaine de soutien aux transitions inclusives (AFSIT) lancée en 2023 par la Commission de l'Union africaine (CUA) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) avec pour objectif de soutenir de façon plus « robuste » les pays en transition politique complexe et les pays à risque, en mettant notamment l'accent sur l'alerte précoce ;*
- *ne pas se focaliser dans le même temps dans l'avenir sur l'aménagement de telles transitions, mais plutôt se concentrer sur la prévention et faire porter, à cet effet, les efforts sur l'ancrage de la démocratie -revitalisée si besoin est dans ses expressions- et de l'Etat de droit et insister à cette fin sur l'intervention de la culture démocratique, institutionnelle et des droits de l'homme, sur l'efficacité des institutions, l'indépendance de la justice, la fiabilité des élections et l'égalité de tous dans l'accès aux droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux, tous éléments gages de stabilité et de l'extinction, à terme, faute d'objet, des transitions elles-mêmes.*

« LE DROIT “TRANSITOIRE” EN QUESTION (S) »

Par monsieur **Fabrice HOURQUEBIE**

Professeur de droit public
Directeur du Centre d'Etudes et de
Recherches Comparatives sur les Constitutions, les
Libertés et l'Etat (CERCLE UR7436) - Université de
Bordeaux
Expert auprès de l'Organisation
internationale de la Francophonie (OIF)
Ancien Secrétaire général de l'Association
française de droit constitutionnel (AFDC)

Les questionnements sur la nécessité de normes transitoires font les délices des juristes, souvent privatistes, notamment d'ailleurs sous l'angle de l'applicabilité (et donc de la rétroactivité possible) d'une telle règle. L'émergence de la question du droit transitoire dans la sphère constitutionnelle et politique semble plus récente et renvoie principalement à des contextes singuliers de situations de ruptures constitutionnelles (changements anti constitutionnels de gouvernement, discontinuités démocratiques, crises institutionnelles etc...) qui nécessitent que soient créés des ponts juridiques entre le passé, dont on veut se départir, et l'avenir, que l'on souhaite construire. Mais penser le transitoire

relève d'une gymnastique juridique complexe qui fait primer une forme d'anormativité sur la normativité, et qui pose les principes de pragmatisme, d'adaptation et de flexibilité comme paramètres d'une sécurisation des situations juridiques quand ils en sont habituellement les critères d'une fragilisation. Cette réflexion à front renversé justifie que le droit transitoire apparaisse comme un impensé constitutionnel.

Impensé qui semble pourtant aujourd'hui devoir s'imposer.

I. UNE EXISTENCE DISCUTÉE

A. Ce que pourrait être le droit transitoire

a) Fondement

Le droit transitoire veut résoudre le conflit de lois dans le temps en postulant ce redoutable principe fondamental (qui lance de difficiles défis juridiques), celui de l'effet immédiat de la loi, la rétroactivité (c'est-à-dire faire jouer les effets de la loi sur des situations juridiques antérieures) devant demeurer l'exception, pour des raisons évidentes de sécurité juridique et de stabilisation des droits acquis¹. On citera d'ailleurs la réédition aux éditions *La Mémoire du droit*, de l'œuvre de référence du doyen Paul Roubier, initialement intitulée « *Les*

¹ Sur le plan constitutionnel, ce débat prend un sens particulier avec les interrogations sur la rétroactivité des révisions constitutionnelle notamment quand elles concernent le changement de la durée du mandat présidentiel.

conflits de loi dans le temps » dans sa première édition et renommée « *Le droit transitoire (conflit des lois dans le temps)* » pour la 2^{ème} édition de 1960.

Si les enjeux du droit transitoire sont bien documentés en droit civil et en droit pénal, la convocation de la notion dans le champ du droit constitutionnel est, au départ en tout cas, moins évidente (en ce que le droit constitutionnel est en apparence moins concerné par la temporalité en somme²), la constitution, norme fondamentale, stable, pérenne et destinée à perdurer s'opposant a priori à toute forme de disposition temporaire, par essence instable et certainement dérogatoire. Néanmoins, *a minima*, les « nouveaux usages »³ de la constitution en Afrique⁴ et, *a maxima*, les ruptures des ordres constitutionnels et les crises de la démocratie (pour reprendre deux des quatre faits générateurs des mesures de réaction du Chapitre 5 de la Déclaration de Bamako du 3 novembre 2000⁵) que doivent désormais affronter les droits

² P.-Y. Gahdoun, L'émergence d'un droit transitoire constitutionnel, *RDP* 2016, pp. 149 et s.

³ J. du Bois de Gaudusson, « Défense et illustration du constitutionnalisme en Afrique après quinze ans de pratique du pouvoir », *Renouveau du droit constitutionnel, in Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Dalloz, 2007, p. 622.

⁴ F. Hourquebie, Le sens d'une constitution vu de l'Afrique, *Titre VII*, n°1, sept. 2018, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/le-sens-d-une-constitution-vu-de-l-afrique>

⁵ Organisation internationale de la Francophonie. Déclaration de Bamako, 3 novembre 2000 : https://www.francophonie.org/sites/default/files/2019-09/Declaration_Bamako_2000_modif_02122011.pdf

constitutionnels des Etats francophones conduisent à ce que la règle fondamentale se saisisse de ces périodes d'entre deux constitutionnels. On assiste à cet égard, à l'émergence de ce que nous pourrions appeler un droit constitutionnel des crises, que d'aucuns qualifient de constitutionnalisme alternatif (K. Dosso)⁶, de constitutionnalisme rédhibitoire (J. Owona)⁷ ou de néo constitutionnalisme africain (B. Kanté)⁸, et dont le marqueur principal est précisément d'être en partie transitoire et parfois, aussi, transitionnel, opérant ainsi la jonction entre le constitutionnalisme et le droit des transitions. C'est ainsi qu'apparaîtrait un droit constitutionnel transitoire (en Afrique et ailleurs).

b) Signification(s)

Ce droit transitoire, élevé au niveau constitutionnel, renverrait alors à une catégorie juridique de dispositions constitutionnelles permettant le passage d'une situation (de fait ou de droit) à une autre. En l'espèce, classiquement, le passage d'un régime politique à un autre. Ce point de départ suggère

⁶ K. Dosso, Les pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone : cohérences et incohérences, *RFDC*, n°90, 2012, p. 73.

⁷ J. Owona, L'essor du constitutionnalisme rédhibitoire en Afrique noire. Etude de quelques constitution janus, *Mélanges offerts à P.-F. Conidec, L'Etat moderne. Horizon 2000 : aspects internes et externes*, LGDJ, 1985.

⁸ B. Kanté, cité in K. Dosso *préc.*

deux significations possibles du droit (constitutionnel) transitoire⁹.

Premièrement, et on y revient, le sens que donne notamment Paul Roubier au droit transitoire, celui d'un changement de règles : une loi nouvelle apparaît, qui abroge ou modifie une loi antérieure qui disparaît. Corrélativement, sur le plan cette fois non plus du droit mais du fait, des faits concrets se sont produits et chacune des règles successives est susceptible de les régir. C'est ici l'hypothèse privilégiée de la survenance d'un changement de régime politique par une autorité de fait : coup d'Etat militaire ; putsch ; intervention de mercenaires ; groupes dissidents armés ou mouvements rebelles pour renverser un chef d'Etat démocratiquement élu, bref toute forme de changement anti constitutionnel de gouvernement au sens de la Déclaration de Lomé de l'Union africaine (2000)¹⁰.

Deuxièmement, seconde signification, est transitoire toute disposition par laquelle une règle écrite nouvelle détermine elle-même son champ d'application dans le temps et fixe ainsi les conditions du passage d'un régime ancien à un régime nouveau. Plus spécifiquement en matière

⁹ Voir notamment en ce sens. M. Zaki, *Petites constitutions et droit transitoire en Afrique*, RDP, 2012, pp. 1667 et s.

¹⁰ Déclaration sur le cadre pour une réaction de l'OUA face aux changements anti constitutionnels de gouvernement, <https://www.peaceau.org/uploads/ahg-decl-5-xxxvi-f.pdf>

constitutionnelle, le constituant est amené à organiser le temps entre l'adoption d'une constitution et son entrée en vigueur. Les dispositions transitoires sont ainsi destinées à assurer sans heurt le passage d'un statut constitutionnel à un autre. C'est ici tout le sens des « titres transitoires » que l'on peut trouver dans de nombreuses constitutions (pour une actualité récente voir le titre XIII de la constitution française « Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie, titre introduit par la révision constitutionnelle consécutive aux Accords de Nouméa (1998) et destiné à disparaître (et à être remplacé) à l'issue du processus d'autodétermination).

Ce sont, dans tous les cas, des dispositions temporaires ou secondaires organisatrices de l'application de la norme constitutionnelle dans le temps... sans pour autant considérer que « régir le temps constitutionnel » n'équivaille « s'installer dans la durée constitutionnelle ».

Si l'on parvient ici à quelques (maigres) certitudes, il reste presque paradoxalement plus évident de définir ce droit transitoire par la négative, c'est à dire par ce dont il ne serait pas.

B. Ce que ne serait pas le droit transitoire

a) Le droit transitoire n'est pas nécessairement un droit intérimaire.

Les dispositions constitutionnelles peuvent prévoir des situations que l'on pourrait qualifier de « temporaires », « d'intermédiaires » voire « d'intérimaires », c'est-à-dire destinées à organiser sur le plan constitutionnel la vacance ou la suppléance d'une institution, sans que pour autant les situations nouvellement créées ne soient régies par des dispositions constitutionnelles qui pourraient être qualifiées de transitoires. Autrement dit, les dispositions constitutionnelles transitoires ne peuvent relever d'une logique de la permanence et encore moins de l'immanence. Le droit transitoire n'est pas, par principe, un droit permanent¹¹. Il en va ainsi des délais entre la fin d'une institution et sa re-désignation (ex. dissolution d'une chambre basse ; cessation de fonction d'un Premier ministre ; fin du mandat présidentiel ; remplacement temporaire d'une institution (interim présidentiel) ; expiration du mandat d'une Cour constitutionnelle...).

En effet, il s'agit plutôt de « dispositions abrogatives » - avec abrogation implicite ou explicite -, du fait, d'une part, qu'elles prennent position sur le maintien ou non de situations

¹¹ P. Zibi, Le droit transitoire constitutionnel en République centrafricaine, *RFDC*, n°1, 2020, p. 47.

institutionnelles antérieures, pour régir ladite situation en lui substituant au besoin une nouvelle situation, mais à droit constitutionnel constant ; d'autre part, en raison du fait « qu'elles ne contribuent pas à la résolution d'un conflit de lois dans le temps (...), ne permettant pas de déterminer, entre deux lois successives, laquelle est applicable pour une situation donnée... »¹².

b) Le droit transitoire n'est pas nécessairement un droit transitionnel

Le droit transitoire permet de mieux comprendre et résoudre les problèmes liés au conflit des normes dans le temps. Dès lors, le droit transitoire aide à mieux gérer le processus de transition constitutionnelle... quand transition il y a. Car, le droit transitoire peut se développer en dehors de toute transition ; il s'agit alors de ce que l'on pourrait qualifier de « droit transitoire sans transition » (cf. l'exemple précédent relatif à la Nouvelle-Calédonie). A l'inverse, il peut aussi être généré par la transition, quelle que soit la nature de la transition (il n'est pas ici le lieu de rentrer dans les détails des typologies possibles de transitions) et devient alors un « droit transitoire de transition », que l'on pourrait aussi appeler « droit transitoire transitionnel », voire-même « droit constitutionnel transitionnel transitoire », dès lors qu'il s'agit

¹² C. Eveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, Nouvelle bibliothèque des thèses, Dalloz, 2007.

de s'intéresser aux règles constitutionnelles applicables à la transition (c'est-à-dire dans l'intervalle entre l'effondrement ou la suspension de l'ordre constitutionnel et sa refondation par l'élection) ou qui se donnent pour objet l'analyse de la transition, c'est à dire le processus de sortie de crise (se rapprochant de ce qu' O. Beaud appelle le « droit trans-constitutionnel »¹³). Dans cette dernière hypothèse, le processus électoral (détermination du cadre et gestion) devient un marqueur du droit constitutionnel transitionnel transitoire.

Dès lors, si l'objet du colloque de Conakry (« Le droit transitoire en Afrique ») est de s'interroger sur les conséquences juridiques d'un processus de transition (et *in fine* de post conflit), tant sur le plan normatif-constitutionnel que sur le plan organique-institutionnel, l'intitulé le plus adapté eût peut-être été « le droit transitionnel en question(s) ». Mais si l'enjeu de la réunion de Conakry est de s'interroger sur la dialectique de la permanence et de la remise en cause des règles constitutionnelles venant saisir la succession des situations institutionnelles dans le temps, que cette succession résulte ou non d'une transition constitutionnelle, alors la formule du droit transitoire semble plus adaptée. Reste que, quelle que soit l'hypothèse retenue,

¹³ O. Beaud, *La puissance de l'Etat Leviathan*, PUF, 1994, p. 264.

ce que le droit transitoire et le droit transitionnel ont en commun est d'être des droits provisoires... et du provisoire.

c) Le droit transitoire constitutionnel n'est, dès lors, pas le droit constitutionnel transitoire.

L'ordre des mots est important !¹⁴. Si le droit constitutionnel transitoire est le droit de l'ordre des constitutions entre elles (on renvoie ici au phénomène bien analysé en doctrine des « petites constitutions »¹⁵, cf. Tunisie, Afrique du sud (constitution intérimaire de 1993), Pays baltes, Pologne (1919 et 1992)...)), le droit transitoire constitutionnel s'intéresse, quant à lui, aux règles transitoires de rang constitutionnel, c'est-à-dire les règles éventuellement contenues dans les constitutions qui gouvernent la succession temporelle des normes¹⁶, de la création à la disparition des lois en passant par le droit transitoire constitutionnel de la rétroactivité, de la survie de la loi ancienne ou de l'abrogation.

Face à cette existence discutée, la consistance du droit transitoire n'en est pas moins incertaine.

¹⁴ P.-Y. Gahdoun, L'émergence d'un droit transitoire constitutionnel, *préc.*

¹⁵ E. Cartier, Les petites constitutions. Contribution à l'analyse du droit constitutionnel transitoire, *RFDC* 2007, pp. 513 et s.

¹⁶ P.-Y. Gahdoun, *préc.*

II. CONSISTANCE INCERTAINE

A. Le doute sur les normes

a. Quelles normes de droit transitoire de transition ?

Quelles sont les normes produites par le droit constitutionnel transitoire ? Ce qui conduit à une deuxième question, celle de leur normativité, si tant est que toutes les règles issues du corpus transitoire aient une densité juridique suffisante.

Le droit constitutionnel transitoire interroge la normativité des règles qui sont générées, de surcroît quand il s'agit de règles élaborées en contexte de conflit, de transition ou de post-conflit.

Ainsi, pour rester dans les termes de référence du colloque de Conakry et au vu de l'actualité que connaissent les Hautes juridictions africaines, on abordera la question de la production des normes au regard des défis posés par le droit constitutionnel transitoire spécifiquement en période de transition (ce droit que nous avons qualifié plus haut de droit constitutionnel transitoire transitionnel) et qu'interrogent les écoles et doctrines de la transitologie (que ce soit sur le continent latino-américain, en Europe centrale et orientale ou sur le continent africain).

C'est en effet cet aspect-là de la problématique qui résonne le plus avec les situations de discontinuités constitutionnelles

(pour reprendre l'expression de Georges Vedel¹⁷) que l'on connaît sur le continent (en ce sens on pourra citer ici le très beau colloque organisé en 2014 par X. Philippe et N. Colodrovschi sur « *Transitions constitutionnelles et constitutions transitionnelles* »¹⁸). Et qui génère une catégorie hétérodoxe de normes *sui generis* ou *ad hoc*. Le continent livre ici un certain nombre d'expériences qui ont permis d'alimenter l'ingénierie normative de transition, que ce soit à partir des situations de post-conflit au Liberia, au Rwanda, en Sierre Léone ou en Afrique du sud ; à travers la gestion des crises au Soudan, en République démocratique du Congo, en Côte d'Ivoire, en Somalie, ou en République centrafricaine ; ou dans l'accompagnement des situations de transitions consécutives à des changements anti constitutionnels de gouvernement comme au Gabon, en Guinée, au Mali ou au Niger. C'est ainsi que la catégorie des actes de droit constitutionnel transitoire transitionnel regroupe notamment les chartes de transitions ; les constitutions intérimaires ; les petites constitutions ; les accords politiques ; les accords de paix etc. Tous, selon leurs contenus, peuvent être classés soit dans la catégorie des actes

¹⁷ G. Vedel. Discontinuité du droit constitutionnel et continuité du droit administratif, in *Mélanges offerts à Marcel Waline: le juge et le droit public*, LGDJ, 1974, pp. 777-793.

¹⁸ X. Philippe et N. Colodrovschi, *Transition constitutionnelle et transitionnelles. Quelles solutions pour une meilleure gestion des fins de conflits ?*, Institut universitaire Varenne, coll. Transition et Justice, 2014.

constituants (ou consolidants); soit dans la catégorie des actes déconstituants (ou déconsolidants)¹⁹.

Les normes produites par le droit constitutionnel transitoire de transition présentent alors toutes une triple caractéristique : a) leur caractère provisoire (elles ne sont pas établies pour durer ou alors seulement le temps de la transition politique. *Contra*, certains auteurs voient l'émergence d'un « droit constitutionnel transitoire permanent »²⁰ ; b) leur caractère dérogatoire (par principe elles sont des normes « de rupture » avec l'ancien ordre constitutionnel – sans quoi l'idée d'un droit transitoire transitionnel ne serait pas fondée ; c) et leur caractère intersectionnel (elles se situent à l'intersection de deux séries de normes : celles consacrées par le texte qu'elles abrogent et celles générées par le texte appelé à leur succéder²¹).

Il en résulte une formalisation plus ou moins aboutie du rapport à la norme précédente. En Afrique, les « accords

¹⁹ Pour une approche systématique, v. Cl. Parjouet, *Une méta constitution, la constitution de transition*, thèse (dir. J.-P. Massias et X. Philippe), Université de Pau et Pays de l'Adour (2003) ; M. Besse, L'écriture multilatérale des constitutions, facteur de réussite des transitions démocratiques, *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°45, 2014, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/l-ecriture-multilaterale-des-constitutions-facteur-de-reussite-des-transitions-democratiques>. Auteur anonyme, *Le droit constitutionnel transitionnel*, et notamment le point II.B.1. de l'article sur « Les éléments du système normatifs transitionnel ».

²⁰ P. Zibi, *préc.*, p. 47.

²¹ M. Zaki, *préc.*, point 2 : « Droit transitoire et normativité juridique ».

politiques » (à contenu juridique²²) supplantés désormais par les « chartes de transition », catégorie plutôt indéfinie de textes de compromis politiques à vocation constitutionnelle²³, destinés à sortir le pays de la crise (on parle à cet égard de « conventionnalisme de crise » encore qualifié de « conventionnalisme constitutionnel »²⁴), en sont la parfaite illustration. Les exemples sont nombreux : Accord d'Arusha du 15 août 1993 pour le Rwanda ; Accord global de Sun City du 17 décembre 2002 pour la République démocratique du Congo ; Accords de Linas-Marcoussis du 23 janvier 2003, d'Accra du 7 mars 2003 et de Ouagadougou du 4 mars 2007 pour la Côte d'Ivoire ; Convention du 31 octobre 1991 et Accord de Maputo du 8 août 2009 pour Madagascar ; Accord politique global du 20 août 2006 pour le Togo ; Charte de la Transition pour le Burkina Faso du 13 novembre 2014 ; Charte de la transition du 27 septembre 2021 en Guinée ; Charte de la transition du 21 février 2022 au Mali ; Charte de la transition du 14 octobre 2022 au Burkina ; Charte de la transition du 4 septembre 2023 au Gabon...

²² J. du Bois de Gaudusson, L'accord de Linas-Marcoussis, entre droit et politique, *Afrique contemporaine*, n°206, 2003.

²³ F. Hourquebie, Le constitutionnalisme, les crises et la démocratie (dis)continue. Quelques observations empruntées à l'espace africain francophone », *Constitution, justice, démocratie. Mélanges en l'honneur du professeur Dominique Rousseau*, LGDJ, 2019, pp. 867-879.

²⁴ J. Aivo, La crise de la normativité en Afrique, *RDP*, 2012, n°1, pp. 141 et s

b. Quelle valeur pour les normes de droit transitoire de transition ?

L'enjeu est alors bien celui de la normativité de ces règles, c'est-à-dire leur rapport à la norme constitutionnelle antérieure ainsi qu'à la norme constitutionnelle à venir. Ce double rapport de normativité, potentiellement source de conflit, dépend alors essentiellement de deux paramètres : a) le fait que la norme antérieure ait été purement et simplement abrogée ou juste « suspendue » ; et b) le fait que la norme « intermédiaire », c'est-à-dire la disposition constitutionnelle transitoire de transition, en amont, prenne position sur la validité de certaines dispositions juridiques antérieures qu'elle abroge et, en aval, ait une fonction pré-constituante²⁵ (et ainsi détermine en partie le contenu de la norme à venir).

Dès lors, postuler la valeur normative des règles de droit constitutionnel transitionnel suppose de penser l'articulation de ces accords/chartes avec la constitution.

²⁵ E. Cartier. *préc.* ; et aussi A. Blouët. *Le pouvoir pré-constituant, Analyse conceptuelle et empirique du processus constitutionnel égyptien après la Révolution du 25 janvier 2011*, Institut francophone pour la justice et la démocratie (IFJD), n°178, 2019.

En réalité quatre situations se présentent, toutes incarnant une forme de para constitutionnalité²⁶ : 1) l'hypothèse de la supra constitutionnalité : l'accord politique (charte de transition) remet en cause la constitution et se présente comme supérieur à cette dernière par les exigences qu'il pose en termes de révision ou de rénovation de la constitution (l'Accord d'Arusha pour la paix et a réconciliation au Burundi du 28 août 2000, par exemple, revendiquait une nouvelle constitution tout en imposant de nouvelles institutions qui contredisaient celles en vigueur mais qui s'y substituaient)²⁷ ; ce serait aussi le cas de l'accord politique intitulé « Feuille de route pour la sortie de crise », à Madagascar, en 2012 ; 2) l'hypothèse de la suprématie : l'accord se substitue intégralement à la constitution en opérant la suspension de cette dernière ou en la rendant caduque (v. le cas de la Charte de transition au Burkina Faso en 2014 ; et les récentes Chartes (Mali, Gabon, Guinée...)) ; 3) l'hypothèse de la coexistence constitutionnelle : l'accord coexiste avec la constitution en ayant une vocation complétive ou supplétive (accord *praeter constitutionem*) ; 4) l'hypothèse de la valeur *contra constitutionem* : l'accord, tout en laissant en vigueur la constitution antérieure, a une portée contraire à la

²⁶ En ce sens, voir F. Hourquebie, El poder de revision de la constitucion en Africa y su limites, in *Justicia y democracia* Luisa Garcia Lopez (dir.), Universidad del Rosario (ed.), coll. Textos de jurisprudencia, 2017, pp. 219-228.

²⁷ Y.-P. Mambo, Les rapports entre la constitution et les accords politiques dans les Etats africains (...), *Revue de droit de Mc Gill*, 2012, p. 930.

constitution et supprime alors cette dernière sur certains points (Accord de Linas Marcoussis pour la Côte d'Ivoire), solution très discutable car elle remet en cause la normativité de la constitution adoptée par le constituant originaire tout en faisant prévaloir une règle fondamentale contraire...

De tout cela, il résulte des institutions spécifiques, labelisées produits du droit constitutionnel transitoire de transition.

B. L'ambiguïté sur les institutions

a. L'indétermination du concept de justice transitionnelle

Parmi les dispositifs institutionnels *sui generis* qui résultent de la mise en œuvre du droit transitoire, il convient de dire quelques mots, conformément aux termes de références de ces Assises, sur la justice transitionnelle dont il semble intuitivement logique qu'elle découle de la mise en œuvre d'un droit transitoire et de transition et dont la qualification reflète à elle seule l'indétermination de la relation entre le droit transitoire et le droit transitionnel.

Tout essai de définition de la justice transitionnelle n'écarte pas pour autant les nombreuses ambiguïtés attachées à la notion même. La clarification du concept pour tenter de l'adapter au mieux à la diversité des situations qu'il entend régir apparaît dès lors nécessaire. La singularité de la notion découle certainement avant tout de la traduction

approximative de l'expression anglaise « transitional justice » forgée, dès les années quatre-vingt-dix, par les premiers chercheurs qui souhaitaient rendre compte des réalités d'exactions massives (notamment sur le continent latino-américain) et de l'impuissance des mécanismes institutionnels dits classiques à répondre à l'ampleur de ces violences²⁸. Il en résulte au moins deux approximations, corrélées à la dimension transitoire et/ou transitionnelle de cette forme de justice.

La première concerne le terme « transitionnel » et renvoie aux limites temporelles de la transition. Quand commence et quand se termine la transition ? Et d'ailleurs de quel type de transition s'agit-il ? Car la transition peut être politique, électorale, constitutionnelle et, bien souvent, dans une séquence ordonnée. La transition, qui renvoie à un état a priori temporaire et ponctuel, peut-elle revêtir une certaine permanence, comme on le constate dans plusieurs Etats du continent, et auquel cas, le transitionnel est-il nécessairement synonyme de transitoire ? Ça n'est pas certain... Autrement dit, la justice transitionnelle, étape de plus en plus incontournable en période de conflit et de post-conflit,

²⁸ F. Hourquebie, La justice transitionnelle, un concept à la recherche d'un sens, *Jus Publicum, Mélanges en l'honneur d'Anne-Marie Le Pourhiet* Presses universitaires de Rennes coll. L'univers des normes, 2024, pp. 107-114 ; et F. Hourquebie, « Mieux connaître la justice transitionnelle. Quelques jalons pour ne pas se perdre... », *Révolution, Constitution, Décentralisation, Mélanges en l'honneur de Michel Verpeaux*, 2021, pp. 335-345.

génère-t-elle un « droit transitionnel » destiné, paradoxalement, à durer ou dont la vocation, plus naturellement, serait nécessairement temporaire ?

D'autant que derrière la permanence de la justice transitionnelle – forme d'oxymore – se profilent des questions institutionnelles et normatives de premier plan. Ainsi, quel est le degré de dérogations juridiques acceptables en période de justice transitionnelle par rapport au droit mis en œuvre en période « normale » ? Ces dérogations relèvent-elles du transitoire ou du transitionnel ? Jusqu'à quel point, en conséquence, l'office des juges (notamment des Cours suprêmes et constitutionnelles) peut-il s'éloigner des standards d'interprétation judiciaire admis habituellement ? Le droit transitionnel peut-il justifier la mise en place d'institutions de « deuxième qualité » au prétexte de transition alors même que dans beaucoup d'hypothèses sur ces institutions transitoires ont été pensées pour durer ? Ces incertitudes sur la transition, et ce qui relève du transitoire ou du transitionnel en période de transition, conduisent finalement à considérer des hypothèses atypiques au départ, mais de plus en plus nombreuses dans la réalité, d'expériences de « justice transitionnelle sans transition »²⁹. Ce

²⁹ R. Uprimny-Yepes, M.-P. Paula Saffon-Sanín, C. Botero-et Marino E. Restrepo-Saldarriaga, *Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia*, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, De Justicia, Bogota, 2006. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/Justicia%20transicional%20sin%20transici%C3%B3n.pdf> F. Hourquebie, Les processus de justice

qui d'une part, élargit le spectre des situations couvertes par la justice transitionnelle (notamment sur le continent africain et, pour partie, sur le continent latino-américain); d'autre part, tend à assimiler la période de déploiement de la justice transitionnelle à celle du post-conflit – ce sont les expériences les plus nombreuses –, respectant un séquençage reposant sur la construction d'une « justice transitionnelle par degrés »³⁰.

La seconde approximation découle de l'utilisation du terme « justice ». Ainsi qu'évoqué précédemment dans la définition proposée, la justice entendue ici ne renvoie pas seulement aux mécanismes institutionnels, ou institutionnalisés de justice ; elle les inclut tout en les dépassant, compte tenu de l'ampleur des exactions à affronter. Peut-on alors vraiment parler de justice en présence de processus de justice transitionnelle ? La justice doit-elle être entendue dans son sens institutionnel ou dans sa signification sociale ? Voire dans un sens plus large, holistique, où la justice serait comprise comme tout mécanisme participant à la réalisation de « l'idée de justice », c'est-à-dire la satisfaction des besoins des victimes tant sur le plan de la sanction bien sûr, mais aussi de la rétribution, de la restauration et de la réhabilitation. Bref, la

transitionnelle dans l'espace francophone : entre principes généraux et singularités. *Les Cahiers de la justice*, n°3, 2015. pp. 321-331.

³⁰ E. Romero-Cortes, *La construction d'une justice transitionnelle par degrés. Le cas colombien*, Institut universitaire Varenne. coll. Thèses, n°142, 2017.

justice transitionnelle renverrait à la satisfaction de ce qui est « juste ».

La compréhension de la notion, c'est-à-dire ce qu'elle recouvre, devient alors moins importante que la notion elle-même. Et c'est bien cette difficulté qui a conduit à rechercher des expressions de substitution à celle de justice transitionnelle. Pour à la fois essayer de lever l'imprécision qui découle de la traduction inappropriée de « transitional justice » ; tout en essayant d'opérationnaliser le concept. Mais aucune ne parvient à s'imposer en réalité tant la plasticité du concept initial de justice transitionnelle permet de satisfaire les intérêts divers en présence ; et tant la frontière entre le normal, le transitoire et le transitionnelle s'avère parfois ténue.

b. Le glissement de la notion de justice transitionnelle

Pour les raisons précédemment évoquées, on a pu incidemment glisser de la justice transitionnelle vers « la justice de transition », « la justice en transition » voire « la justice en période de transition ». Mais c'est ici réduire la justice transitionnelle à sa dimension strictement institutionnelle, de surcroît dans une séquence constitutionnelle temporelle trop délimitée, alors même que la justice transitionnelle, d'une part, se déploie tant en période de conflit que de post-conflit et, plus généralement, en dehors de tout contexte de crise (justice transitionnelle mémorielle, justice transitionnelle de décolonisation...);

d'autre part, résulte précisément des insuffisances de la justice dite classique en période de transition.

En Francophonie, c'est ainsi l'expression de « processus de transition, justice, vérité et réconciliation » qui est venue se substituer à celle de justice transitionnelle. L'idée était d'insister sur les séquences et les piliers fondamentaux de ces dispositifs tout en prenant acte du fait que les juridictions internationales ou internationalisées, au premier rang desquelles la Cour pénale internationale, participaient de ces processus car partageant une finalité commune, à travers leur fonction préventive ou dissuasive, celle de la lutte contre l'impunité³¹. Le ministère suisse des affaires étrangères, quant à lui, a préféré le terme de « traitement du passé » pour tenter de surmonter les imprécisions originelles du concept ; quand l'Institut des hautes études sur la justice (IHEJ), en France, avait préféré l'expression de « justice régénératrice ».

Quel que soit le qualificatif retenu, il importe surtout de ne pas considérer que la justice transitionnelle s'apparente à une « soft justice », une « non-justice », une « justice de circonstances » ou pire, à une « justice d'exception ». Car ce serait méconnaître les vertus et potentialités des dispositifs

³¹ Voir la deuxième édition du *Guide pratique sur les processus de transition. Justice, vérité et réconciliation dans l'espace francophone*, 2021 (220 p.), https://www.francophonie.org/sites/default/files/2021-08/guide_pratique_transition_justice_v%C3%A9rit%C3%A9_r%C3%A9conciliation_2021.pdf

de justice transitionnelle, les plus à même, dans leur articulation avec les autres institutions, à faire face à la violence et l'ampleur des exactions commises pour restaurer le dialogue national et une gouvernance apaisée.

S'il fallait alors résumer les caractéristiques de la justice transitionnelle, en tant que dispositif issu de la production d'un droit transitoire, en deux propositions, elles seraient les suivantes : (i) la justice transitionnelle n'est pas une justice d'exception mais une justice de l'exceptionnel ; (ii) la justice transitionnelle n'est pas une justice de transition mais une justice de transaction : la justice transitionnelle est une justice transactionnelle, par essence et par nature.

Plus d'interrogations, donc, que de certitudes sur ce droit transitoire, à l'issue de ce propos. Ce qui ne fait que démontrer tout l'intérêt du sujet choisi par l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones pour ses Assises, dont la pertinence se mesure tant à l'aune de la réflexion doctrinale qu'elle suscite qu'à la faveur de la manière dont ce droit transitoire pourrait être mobilisé utilement en Francophonie.

« CONSTITUTION, CHARTES CONSTITUTIONNELLES OU ACCORDS POLITIQUES : QUELS INSTRUMENTS JURIDIQUES NATIONAUX ET INTERNATIONAUX DE GESTION DES PERIODES DE TRANSITION POLITIQUE ? ».

Par monsieur **Salifou SYLLA**,

Professeur de droit public-Université de Guinée.

Les États Africains se sont dotés de Constitution dès leur accession à l'indépendance. Ces constitutions étaient une marque fondamentale de leur nouvelle situation d'États souverains.

On n'a pas eu besoin de manière générale, de recourir à un référendum pour leur adoption. Elle furent souvent l'œuvre d'assemblées parlementaires. On avait fréquemment, fait appel au concours d'experts étrangers, généralement des juristes de l'ancienne métropole pour leur élaboration. De ce fait, elles ont, largement emprunté aux constitutions de ces métropoles.

Elles ont mis en place des régimes qui ont généralement, accordé une forte prépondérance au pouvoir exécutif.

Le constat qui a été souvent fait, c'est que ces constitutions, s'inspirant de modèles établis sur la base de facteurs politiques, économiques, sociaux, culturels, historiques propres aux anciennes métropoles ou à d'autres États étrangers, s'avèreront inadaptées aux États Africains .

Très rapidement, l'exercice du pouvoir va être nettement en décalage par rapport aux règles prescrites dans la Constitution. Cela peut conduire à différentes situations :

- l'essentiel du pouvoir va être concentré dans les mains d'un seul organe, notamment le chef de l'exécutif conduisant à un pouvoir autocratique.
- une structure qui n'est pas, spécifiquement, désignée par la constitution, va s'emparer de l'essentiel du pouvoir, en l'occurrence le parti majoritaire ou, plus clairement, le parti unique. Le chef de l'exécutif est souvent chef de ce parti. Cet exercice solitaire du pouvoir peut conduire à des situations de crise qui peuvent être parfois très grave, aboutissant à des changements violents de régime, très souvent, à des Coups d'État militaires. Une nouvelle situation s'installe, les autorités légales sont balayées, la constitution est suspendue ou même, purement et simplement, abrogée. Les autorités de fait, sont mises en place. Elles peuvent gouverner, par voie d'Ordonnances, de Décrets ou autres Actes Administratifs. Elles peuvent décider de se doter d'un

certain formalisme en établissant des textes qui régiront cette période transitoire, en créant des Organes qui assument différentes fonctions étatiques, en attendant le retour à un ordre constitutionnel normal.

Cette situation provisoire peut être gérée sur un plan strictement national, ou peut s'accommoder de plus en plus souvent, d'une assistance internationale, compte tenu de l'appartenance des États à des regroupements régionaux ou internationaux qui imposent le respect de certains principes dans le système politique des États membres. Ce que nous pouvons relever, c'est qu'il y a eu une évolution.

Les premières années des indépendances Africaines, on est resté dans le cadre constitutionnel, c'est à dire qu'une constitution pouvait être remise en cause mais on élaborait plus ou moins rapidement une autre qui n'apportait pas des changements très profonds. C'était surtout des changements d'hommes à la tête des pays, avec les Coups d'État militaires. A partir des années quatre-vingt-dix, parfois avec les conférences nationales dans certains pays, on a cherché à faire un réaménagement des systèmes constitutionnels en remettant en cause les modèles hérités des anciennes métropoles. On va connaître une véritable période de turbulences politiques et juridiques. Les crises se multiplient, l'idée n'est plus de passer simplement d'une constitution à une autre, mais il faut se donner une période de réflexion, de débat.

Et comme tout cela peut prendre un certain temps, on va se donner les moyens de gérer cette période.

Cette fois, le mouvement ne concerne pas que les militaires, d'autres forces entrent en jeu : Partis Politiques, Organisations Syndicales, Organisations non Gouvernementales, Sociétés Civiles etc... Chaque entité vient avec ses préoccupations, ses propositions.

Il faut donc négocier, faire des arbitrages, aboutir à un consensus. Il faut parvenir à des accords qui permettent de juguler la crise, d'aboutir à une sorte de paix entre les protagonistes. Les considérations qui vont primer ne sont pas nécessairement juridiques, on peut même faire quelques entorses au droit si cela peut permettre de mettre fin à la crise.

C'est pourquoi, on parle davantage d'accords politiques. Ces accords sont donc le résultat d'une entente entre les parties en négociation, la population n'est donc pas appelée à les approuver par un vote.

Il serait bon de préciser que des accords politiques sont parfois conclus en pleine période d'application de la constitution. Le non-respect des règles constitutionnelles entraîne parfois un blocage du fonctionnement des institutions. On a dans certains cas recours à la médiation de certaines personnalités Nationales, ou étrangères, ou à des

Organisations Internationales pour surmonter la crise. Il n'est pas rare, dans ces situations, de conclure des accords politiques entre les autorités étatiques et les contestataires. Ces accords peuvent être parfois une véritable entorse à l'application correcte des règles juridiques existantes.

Nous pouvons citer le cas des élections législatives de 2013 en Guinée non seulement, elles devaient se tenir bien avant 2013, mais leur organisation n'a pu se faire qu'à la suite de longues négociations qui ont abouti à un accord sous l'égide de facilitateurs nationaux et internationaux.

Pour en revenir aux périodes de crise, on a noté une grande tendance à mieux organiser le retour à l'ordre constitutionnel. Une période transitoire plus ou moins longue est observée. Elle ne sera pas un moment de vide juridique. On a pris l'habitude d'élaborer des textes à valeur constitutionnelle pour la gestion de cette période transitoire. Ces textes sont tantôt appelés « petites constitutions » ou chartes constitutionnelles.

Notre démarche va consister, dans une première partie, à examiner les différentes formes de gestion des périodes de transition politique, et dans une deuxième partie à nous interroger sur la portée juridique des accords politiques.

I- LES FORMES DE GESTION DES PERIODES DE TRANSITION POLITIQUE

La gestion de la période de transition politique peut reposer, essentiellement, sur la seule volonté de ceux qui se sont emparés par la force du pouvoir, ce que nous qualifierons de gestion autocratique de la période de crise. Elle peut découler aussi de l'entente de différents protagonistes: Militaires, Partis politiques, Syndicats, Société civile etc. qui ont participé au renversement du pouvoir en place, et vont déterminer les modalités de gestion de la période transitoire, c'est ce que nous appellerons la gestion concertée de la période de transition.

A- La gestion autocratique de la période de crise

Les premiers changements anticonstitutionnels de pouvoir avaient été souvent provoqués par des coups d'État militaires.

Les autorités militaires abrogeaient la constitution, prononçaient la dissolution des principales institutions de l'État, géraient le pays par voie d'Ordonnances, de Décrets et autres actes Administratifs. Elles ne se fixaient aucune limitation de temps dans l'exercice de ce pouvoir.

Elles pouvaient même aménager des mécanismes qui leur permettaient de perdurer au pouvoir à moins qu'un autre coup de force ne vienne les renverser. On pouvait même entreprendre d'élaborer des textes qui donneront une base juridique au pouvoir, lui permettant d'effacer éventuellement son caractère militaire, le pouvoir va s'institutionnaliser.

Il n'est pas impossible qu'on aille jusqu'au élections permettant de conférer une « légitimité démocratique » au chef d'Etat militaire, on peut citer le Maréchal Moboutou au Zaïre, le Président Kérékou au Bénin avant la Conférence Nationale de 1990, le Général Eyadéma au Togo, le président Yaya Djamé en Gambie etc...

En Guinée, quand survient la prise du pouvoir par l'armée le 3 avril 1984, il fut mis en place un Comité Militaire de Redressement National -CMRN- présidé par le Colonel Lansana CONTE.

Ce CMRN était le siège du pouvoir assisté d'un gouvernement composé en bonne partie, de militaires et de quelques civils.

Ce système va gérer le Pays pendant quelques années mais en procédant progressivement à des mutations qui donneront une prépondérance de plus en plus grande au président du CMRN, chef de l'État, et en renforçant le nombre de Ministres civils dans le Gouvernement.

C'est ce CMRN qui va décider de procéder à un changement majeur à partir de 1990, en dotant l'État d'une Constitution.

Une Commission de 55 membres choisis dans différentes composantes de la société, essentiellement des civils, présidée par un militaire membre du CMRN, va être chargée de préparer un projet de constitution. Le processus va aboutir

à l'adoption par référendum d'une Loi Fondamentale le 23 décembre 1990.

Ainsi à la constitution du 14 mai 1982 qui était fondée sur la confusion totale entre l'État et le parti unique, et qui fut abrogée à la suite du coup d'État militaire du 3 avril 1984, va succéder la Loi Fondamentale de 1990 qui consacrera les principaux droits et libertés publiques, le principe de la séparation des pouvoirs, le pluralisme politique. On entre alors dans ce qu'on a appelé la 2^{ème} République.

Les élections présidentielles pluralistes de décembre 1993 vont permettre à l'ancien Président du CMRN, le Général Lansana CONTE de devenir Président de la République. Une assemblée Nationale Pluraliste sera élue en 1995.

B- La gestion concertée de la période de crise

Cette situation suppose que la gestion ne sera pas le monopole d'une seule entité, même si nous nous situons dans l'hypothèse d'un changement provoqué par un coup d'État militaire, nous observerons que d'autres forces sociales y ont contribué partis Politiques, syndicats, Société Civile etc. Elles sont donc parties prenantes dans le processus qui va déterminer la gestion de cette période.

Des négociations vont, nécessairement, s'ouvrir ayant pour but de parvenir à des accords permettant de gérer la période de transition. Ces accords doivent prendre en compte, les

préoccupations et les intérêts des forces en présence. Les difficultés peuvent être telles que la situation pourrait se trouver bloquée, les protagonistes ne parvenant pas à surmonter leurs divergences. Il pourrait s'avérer nécessaire alors d'avoir recours à la médiation de personnes extérieures qui bénéficient du respect et de la confiance des différentes parties et qui pourraient aplanir les obstacles.

Il peut s'agir de personnalités ou de structures nationales jouissant d'une grande autorité morale comme les Chefs Religieux par exemple, mais il peut s'agir aussi de dirigeants d'États étrangers ou des Organisations internationales.

Il est souvent arrivé qu'on soit parvenu à des accords Politiques pour la gestion de la période de transition grâce à la médiation de dirigeants étrangers ou d'organisations internationales.

La gestion peut également reposer sur une solution purement interne, une entente entre les différentes parties qui peuvent même établir un texte juridique sur lequel reposera la gestion de la période de transition.

Il faut d'ailleurs souligner qu'il n'y a aucun antagonisme entre ces variantes, elles peuvent même se compléter.

Il nous semble tout de même utile de procéder à un examen respectif de ces variantes.

1- Accords politiques conclus sous l'égide d'un Etat étranger ou d'une organisation internationale

Avant d'examiner ces accords, quelques considérations préliminaires s'imposent. Elles résultent du fait que les changements anticonstitutionnels de pouvoir sont généralement condamnés par beaucoup d'États et Organisations Internationales.

Si nous nous en tenons aux organisations Internationales, aussi bien les Nations Unies que l'Union Africaine et les Organisations sous régionales Africaines, elles récusent de tels changements.

Des sanctions sont même prévues : L'État est suspendu et ne peut plus participer aux travaux de l'organisation tant que la situation de crise persiste, des sanctions économiques peuvent être prises à son encontre, les nouvelles autorités peuvent être également l'objet de sanction. L'organisation va exiger un retour rapide à l'ordre constitutionnel dans un délai assez rapide, indiquera les mesures qu'elle compte prendre pour accompagner ce retour.

Les nouvelles autorités n'acceptent pas souvent, de bon cœur ces sanctions et peuvent même s'en prendre avec virulence à l'organisation.

Elles lui reprochent souvent d'avoir fermé les yeux, sur les causes qui ont poussé au renversement du pouvoir en place.

D'après elles, ce pouvoir violait les règles constitutionnelles, procédait à des modifications intempestives de la constitution, tripataillait les élections etc. sous le regard indifférent de l'Organisation sans compter d'autres faits graves comme les détournements de deniers publics, la corruption, le mauvais fonctionnement des institutions, notamment la justice, etc.

Pour toutes ces raisons, elles estiment que le changement est légitime et qu'il bénéficie même d'un large soutien populaire.

On peut citer en exemple les réactions très violentes des autorités actuelles des États comme le Mali, le Burkina Faso et le Niger contre la CEDEAO.

Celle-ci est accusée de porter atteinte à la souveraineté de ces États, d'agression, de prendre des sanctions illégales, illégitimes etc. On n'hésite même pas à envisager une résistance du Pays seul ou éventuellement commune contre la CEDEAO.

On se demande parfois si ces États ont bien adhéré aux conventions qui regissent cette Organisation.

Pour en revenir aux accords, les multiples crises qui agitent les États Africains ont conduit à la conclusion d'un nombre impressionnant d'accords politiques.

Ils procèdent à une nouvelle redistribution des pouvoirs, créent des organes, afin d'intégrer des forces hostiles, qui seront chargés de diriger l'État pendant la transition et au final de cohabiter en vue de la création des conditions pacifiques propices à un fonctionnement régulier des institutions.

Ces accords politiques visant à résoudre une crise politico-institutionnelle difficile ont été expérimentés dans plusieurs pays : Libéria (1993 et 2003), Rwanda (1993), Sierra-Léonais (1999) ROC (2002), Burundi (2000), Soudan (2006), Côte d'Ivoire (2003 et 2007), Togo (1999 et 2006), Guinée (2010), Mali (2012), Centrafrique (2013), Burkina (2016).

Nous allons prendre en exemple le cas de la Guinée en 2010. Un coup d'État est survenu en Guinée au lendemain du décès du président Iansana CONTE le 22 décembre 2008. Un organe dénommé Conseil National pour la Démocratie et le Développement (CNDD) prit le pouvoir sous la présidence du Capitaine Moussa Dadis CAMARA

Cette Instance envisageait d'organiser une transition de 2 ans, avant de tenir des élections et retourner à l'ordre constitutionnel. Les membres du CNDD s'engageaient à ne pas être candidats à ces élections.

Cette durée n'avait pas l'assentiment d'une grande partie des Forces Sociales du Pays : partis politiques, syndicats, société

civile etc ... Elles souhaitaient sa réduction à un An mais un autre problème va rapidement surgir et provoquer des tensions de plus en plus fortes dans le pays.

C'est la volonté de plus en plus évidente du Président Moussa Dadis CAMARA, de se présenter aux futures élections présidentielles, en violation flagrante des engagements pris à son avènement au pouvoir.

C'est cette velléité qui va provoquer une situation de plus en plus dangereuse et conduire à cette catastrophe du 28 septembre de 2009.

Les Forces vives du pays avaient décidé de se retrouver au Stade du 28 septembre de Conakry pour manifester leur rejet total d'une éventuelle candidature du Chef de la Junte. Il n'est pas besoin d'insister sur l'abominable et indescriptible répression qui s'est abattue sur l'immense foule des manifestants. Le Capitaine Dadis CAMARA sera grièvement blessé lors d'une tentative d'assassinat au mois de décembre 2009 ce qui l'éloignera du Pays pour une longue période, et définitivement du pouvoir. Pour sortir de la grave crise politique qui a résulté de cette situation, les protagonistes se sont retrouvés à Ouagadougou pour négocier sous la médiation du Président COMPAORE et avec l'appui de la CEDEAO, de l'Union Africaine et des Nations Unies.

Ces négociations ont débouché sur la signature des accords de OUAGADOUGOU du 15 janvier 2010 qui vont permettre la gestion d'une période de transition.

Ces accords insistent sur le respect des libertés publiques y compris la liberté de presse et d'opinion, la garantie de la sécurité des personnes et des biens, la réorganisation et la réforme des Forces de défense et de sécurité.

Les accords vont également déterminer les organes de la gestion de cette période transitoire :

- un Chef d'État de la transition qui est le Chef du CNOD ;
- un Premier Ministre, Président du Conseil des Ministres, issu du Forum des forces vives de Guinée. Celui-ci procède à la formation d'un Gouvernement d'Union Nationale. Il a pour mission la révision des listes électorales, l'organisation, dans un délai de 6 mois de l'élection présidentielle à laquelle ne participeront pas les membres du CNT, le Chef de la Transition, les membres du CNDO, le Premier ministre, les membres du Gouvernement d'Union Nationale et les membres des Forces de défense et de sécurité en activité ;
- un Conseil National de Transition CNT, Organe politique délibérant, dirigé par une personnalité

religieuse et composé de 101 membres représentant toutes les composantes de la société Guinéenne. En réalité, le CNT ne fut pas présidé par une personnalité religieuse mais par une personnalité issue du monde syndical, dont les deux Vice-Présidents furent choisis par des structures religieuses. Le nombre de membres fut porté à 104. Le CNT jouait le rôle d'organe législatif, votait le budget, contrôlait l'activité gouvernementale. En matière constitutionnelle, une mission importante lui avait été confiée. Celle de procéder à la relecture de la loi Fondamentale de 1990 et de l'enrichir. En d'autres termes, il s'agissait de procéder à une révision de cette loi et non de l'adoption d'une nouvelle constitution. C'est ce qui fut fait.

Les principaux pouvoirs constitutionnels, leurs compétences, leurs règles de fonctionnement ne subirent pas des changements notables. De nouvelles institutions furent introduites dans la constitution et contribuèrent à son enrichissement. En résumé, la constitution de mai 2010 fut la Loi Fondamentale de 1990 révisée et enrichie.

Les accords de Ouagadougou visaient une période de transition limitée et devait permettre un retour assez rapide à l'Ordre Constitutionnel Normal. Ce retour devrait être entamé par l'élection présidentielle dans les 6 mois, les élections législatives interviendraient six autres mois après

celle du Président de la République. Le CNT cessera d'exister dès l'installation de l'Assemblée nationale élue.

Cette chronologie ne sera pas totalement respectée. Le premier tour des élections sera bien organisé à peu près dans le délai prévu. Comme il a fallu aller à un deuxième tour qui devait, en principe, se tenir dans les 15 jours suivant la proclamation des résultats du premier tour, un dysfonctionnement curieux ne permit de l'organiser que 4 mois après.

Le Président de la République une fois élu, on ne respecta pas non plus le délai prévu pour l'organisation des élections législatives. Au lieu des six mois prescrits, il a fallu trois ans, et au bout d'une crise parfois violente, avec l'aide d'une médiation associant Facilitateurs Nationaux et Internationaux, pour qu'elles puissent en fin se tenir.

La conséquence majeure c'est que le CNT qui ne devait céder sa place qu'à l'Assemblée nationale, est resté en fonction pendant quatre ans.

Cela révèle une réalité sur laquelle, nous reviendrons, le non-respect des règles de droit.

2- Accords reposant essentiellement sur une entente entre les forces nationales

Le constat fondamental est que nos sociétés sont secouées par des crises multiples au niveau du fonctionnement des institutions constitutionnelles. On a l'impression que les règles ne sont plus adaptées, que les révisions constitutionnelles opérées n'offrent pas les solutions appropriées. On pense d'ailleurs que les autorités les utilisent pour leur profit.

Après avoir tiré les leçons, il s'agira d'élaborer des textes constitutionnels qui répondent mieux aux réalités de la société, mais il s'agit d'un objectif à atteindre, il mérite d'être préparé.

Les forces en présence vont élaborer des textes qui s'appliqueront pendant cette période qui sépare l'abrogation de l'ancienne constitution et l'établissement d'une nouvelle constitution. Ces textes doivent recueillir l'adhésion des différents protagonistes et déboucheront sur des accords qui doivent prendre en compte les préoccupations de tous.

Ces accords sont censés être temporaires, destinés à gérer une situation à durée déterminée. Parce qu'ils sont destinés à gérer l'État pendant un certain temps, ces accords portent en eux une force juridique. Ils sont tantôt appelés petites constitutions, tantôt appelés Chartes constitutionnelles. Bien

qu'ils revêtent des situations similaires, il serait intéressant d'examiner de manière spécifique chacun de ces concepts.

a- La notion de petites constitutions

Les petites constitutions ont pour fonction de servir de relais entre un ordre révolu et un ordre attendu dans le cadre d'un processus réfléchi et concerté. Elles sont des constitutions de sortie de crise. Leur pertinence s'analyse au double plan temporel et matériel: sur le plan temporel, ce sont des constitutions adoptées pour une durée limitée, nécessaire pour la formalisation d'un consensus fondateur qui servira ensuite de socle à la constitution définitive.

Sur le plan matériel, elles s'articulent autour des principes fondamentaux qui doivent guider l'exercice du pouvoir constituant, principes déterminés en fonction des réalités socio- politiques de chaque État.

De ce fait, l'intérêt premier des petites constitutions est de permettre la conciliation de la Constitution politique (définition, organisation et dévolution du pouvoir) et la Constitution sociale (Principes fondamentaux permanents du régime politique, principes tirés des valeurs propres à chaque société) favorisant ainsi la construction d'un ordre juridique juste, stable et durable parce que reposant sur des valeurs faisant l'objet d'appropriation par l'ensemble du corps social.

Les petites constitutions ne sont pas une catégorie juridique homogène, elles peuvent avoir un contenu variable. Elles sont de deux ordres: elles sont formelles ou matérielles, en fonction des circonstances qui les ont générées.

Mais elles ont toutes un dénominateur commun: la transition d'un ordre juridique vers un autre.

Les Petites constitutions formelles sont, en règle général, des constitutions de sortie de crise élaborées dans la perspective d'une constitution définitive qui respecte certains principes de base adoptés par une assemblée constituante. Elle se distinguent des constitutions « normales » par leur domaine de validité temporel c'est-à-dire qu'elles sont édictées pour une durée limitée par principe. Elles sont également spécifiques par le fait qu'elles ne sont pas le plus souvent édictées en la forme constitutionnelle mais relèvent de plusieurs actes de formes différentes allant des ordonnances et des lois aux simples proclamations. La mise en place résulte soit d'une volonté délibérée, soit imposée par des circonstances politiques particulières.

Dans le premier cas, elles s'intègrent dans un processus réfléchi et cohérent dont le terme est plus ou moins connu, c'est-à-dire un passage organisé d'un ordre constitutionnel à un autre.

Dans le second, elles sont dictées par l'urgence et leur terme est variable en fonction des circonstances qui les ont générées.

Mais elles ont toutes un dénominateur commun: la transition d'un ordre juridique vers un autre.

- **Les petites constitutions formelles s'inscrivent exclusivement dans une démarche programmée sur un terme défini.**

Les petites constitutions uniquement matérielles sont plutôt dictées par les circonstances.

Dans le cas des coups d'État par exemple le renversement du régime en place est automatiquement suivi d'une proclamation prononçant une dissolution ou une suspension de la constitution et la mise en place d'une Ordonnance destinée à organiser les pouvoirs publics durant la période de transition

L'ordonnance comporte invariablement, en dispositions finales une formule bien consacrée: « la présente ordonnance qui a valeur constitutionnelle » ou « la présente ordonnance sera exécutée comme loi de l'État ». Dans des situations de conflits civils ou d'états insurrectionnels comme ce fut le cas en République du Congo, suite aux évènements de 1992, la constitution a été suspendue et remplacée par un « Acte

fondamental » en date du 24 Octobre 1997 avant l'adoption de la constitution du 20 janvier 2002.

On peut citer également le cas des Conférences nationales dites souveraines au cours desquelles des « Actes fondamentaux » adoptés comme loi de l'État ont mis en place des institutions de transition, organisé le fonctionnement des pouvoirs publics et installé à terme une commission chargée de l'élaboration d'une Constitution définitive. Ce fut le cas au Bénin, au Niger et en République Démocratique du Congo.

Au total, les petites constitutions, telles que définies, qu'elles soient formelles ou matérielles, ont une double fonction, une fonction traditionnelle, propre à toute constitution et qui consiste en la détermination de l'autonomie du système juridique et à la normativité de ses composantes et une fonction pré-constituante qui consiste à fixer les modalités de production de la constitution définitive après avoir déterminé l'organe titulaire du pouvoir constituant.

« Elles sont à la fois provisoires par leur durée et transitoires du fait qu'elles permettent le passage d'une constitution à une autre ».

b- Les chartes constitutionnelles

Elle pourraient s'inscrire dans le même registre que les petites constitutions formelles. Ces chartes ont été élaborées dans

certaines États pour gérer la période de transition. Elles sont même très clairement intitulées : Chartes de la transition. Nous pouvons citer par exemple le Mali, la Guinée, le Gabon. Nous allons mettre l'accent sur la charte de la Transition de la Guinée.

A la suite du Coup d'État militaire du 5 septembre 2021 qui a renversé le Président Alpha CONDE, ses auteurs se sont installés au pouvoir en mettant en place une structure appelée Comité National du Rassemblement pour le Développement – CNRD.

On ne connaît pas exactement les noms des membres du CNRD, ceux qui ont le pouvoir se contentant de dire qu'il est composé des Forces de défense et de sécurité.

Le Coup d'État a été principalement, le fait d'une composante de l'armée dénommée les forces spéciales, mais il faut croire que les autres éléments des forces de défense et de sécurité se sont rapidement ralliés. Cette prise du pouvoir a par la suite, manifestement, bénéficié d'un large soutien populaire. Cela n'est pas très surprenant car ces coups de force surviennent dans les États où les populations sont dans une situation de grand désespoir résultant de différents facteurs : dysfonctionnement des institutions, injustice, crise économique, pauvreté, chômage etc.

Les nouvelles autorités vont entreprendre une véritable campagne d'écoute et d'explication en direction des différentes couches sociales pour renforcer davantage ce soutien.

De nombreuses rencontres vont permettre d'écouter les préoccupations et les doléances des Partis Politiques, Syndicats, Société Civile, Opérateurs économiques, Magistrats, Professions libérales, Femmes, Jeunes, Religieux etc. mais aussi les représentants Diplomatiques et consulaires, les représentants des Organisations internationales. C'est à l'issue de toutes ces consultations, que les nouvelles autorités qui avaient dissous la Constitution et les différentes institutions de l'État lors de leur arrivée au pouvoir, vont établir un texte qui servira de fondement juridique à la gestion du pays, en attendant le retour à un ordre constitutionnel normal

C'est ce texte intitulé Charte de la Transition qui a été promulgué le 27 septembre 2021.

Dans sa forme et sa présentation, cette charte présente beaucoup de similitudes avec celles des constitutions normales, mais le contenu va traduire plus clairement la nature du régime dans lequel nous nous trouvons.

De manière très succincte au point de vue de la forme, de la présentation nous avons :

- un préambule ;
- un titre 1 intitulé Dispositions préliminaires qui portent sur les valeurs et principes qui guident la transition, les missions de la transition, la définition de l'État et de la Souveraineté, les Libertés, Devoirs et Droits fondamentaux ;
- un Titre 2 qui porte sur les Organes de la Transition : CNRD, Président de la Transition, Gouvernement de la Transition, Conseil National de la Transition ;
- un Titre 3 Traités et accords internationaux
- un Titre 4 : de la révision de la charte de la Transition ;
- titre 5 : Des dispositions Transitoires et finales.

Le rappel de cette forme montre que nous sommes dans le schéma habituel des Constitutions normales, c'est peut-être ce qui a permis l'élaboration rapide de la charte puisqu'il suffisait de meubler les cadres.

Pour ce qui est de son adoption, celle-ci ne découle pas d'une approbation populaire. Même si on parle de concertation avec les forces vives de la Nation, celles-ci n'étant d'ailleurs que quelques portions du peuple, la charte est l'œuvre des membres de force de défense et de sécurité regroupés au sein du CNRD qui l'ont approuvée et adoptée. Elle a été signée et promulguée par le président du CNRD.

Pour ce qui est du contenu de la charte de la Transition, nous pouvons affirmer d'entrée de jeu que nous sommes en présence d'un système qui consacre une forte prépondérance de l'exécutif plus clairement du Président du CNRD: on est dans un cadre semblable à celui des régimes présidentielistes institués par nos constitutions. Peut être que les mesures fortes à prendre pour sortir de la crise justifient une telle prééminence.

Avant de nous pencher sur les organes de la transition et leurs compétences respectives, nous allons nous intéresser à quelques considérations générales qui sous-tendent cette transition.

1- L'esprit et les justificatifs de la Transition.

Le préambule et le Titre 1 consacré aux dispositions préliminaires nous permettront de les présenter dans les grandes lignes.

- Le préambule

Les préambules servent généralement à présenter les fondements politiques, philosophiques, idéologiques, juridiques qui sont la marque d'une société et qui guident l'entreprise d'élaboration d'une constitution.

Le préambule de cette charte s'inscrit dans une telle démarche. Il souligne les raisons qui ont inspiré le

renversement du pouvoir en place, l'approbation des composantes de la société, la nécessité de bâtir un Etat stable, respectueux du droit, des droits de l'homme et des libertés individuelles et collectives, l'attachement aux valeurs et principes démocratiques tels qu'inscrits dans différents instruments internationaux {Charte des Nations Unies, DECI UNIV des droits de l'homme du 10 décembre 1948, Charte Africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance du 30 janvier 2007 de l'Union Africaine, protocole du 12 décembre 2000 de la CEDEAO sur la démocratie, la bonne gouvernance et les élections.

L'objectif est de construire un véritable État de droit conforme aux aspirations profondes du peuple et tirant les leçons de notre expérience politique notamment des crises récurrentes et souvent violentes qu'a connues notre pays suite aux différents scrutins ces dernières années.

Il faut refonder l'État pour plus de sécurité juridique fondée sur l'équité et la justice dans un esprit d'inclusivité.

Ce préambule est déclaré partie intégrante de la charte.

- Des valeurs et principes

La charte consacre les valeurs et principes qui doivent guider la transition, ses organes et l'ensemble des personnalités appelées à la conduire.

- Le pardon et la réconciliation
- Le patriotisme et la loyauté
- L'inclusion et la fraternité
- La justice et la responsabilité
- L'impartialité et la neutralité
- La tolérance et le dialogue
- La probité et la dignité
- La discipline et le civisme
- Le mérite et l'équité
- **Les missions**

Les missions de la transition consacrées par la présente Charte sont entre autres :

- la sauvegarde de l'intégrité du territoire national et la sécurité des personnes et de leurs biens ;
- la refondation de l'État pour bâtir des institutions fortes, stables et légitimes garantissant un État de droit, un processus démocratique inclusif, apaisé et durable, gage d'un développement social, économique et culturel effectif ;
- l'engagement de réformes majeures sur les plans économique, politique, électoral et administrative ;

- le renforcement de la cohésion nationale et la poursuite du processus de réconciliation nationale ;
 - le renforcement de l'indépendance de la justice et la lutte contre l'impunité ;
 - la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés publiques ;
 - l'instauration d'une culture de bonne gouvernance et de citoyenneté responsable ;
 - l'élaboration d'une nouvelle Constitution et son adoption par référendum ;
 - l'organisation des élections locales et nationales libres, démocratiques et transparentes.
- **De l'État et de la souveraineté**

Les règles figurant dans l'ancienne Constitution, sont reprises comme celles concernant les partis politiques.

L'interdiction de tout acte portant atteinte à la forme républicaine de l'État, à la laïcité de l'État, à la souveraineté, à l'indépendance et à l'unité nationale. Un tel acte est considéré comme un crime de haute trahison et puni comme tel par la loi.

- Des libertés, devoirs et droits fondamentaux

C'est une reprise presque in extenso des dispositions de l'ancienne constitution. On peut se poser des questions sur leur éventuel respect dans un régime militaire.

2- Les organes de la transition

- Le comité National du Rassemblement pour le développement.

Aux termes de l'article 37 de la Charte, le CNRD est l'organe central de définition et d'orientation stratégique de la politique économique, sociale, culturelle et de développement du pays.

Il est le garant de la sécurité et de la paix. Il est composé des éléments des forces de défense et de sécurité de la République de Guinée (Armée, Gendarmerie, Police, Protection Civile, Douane et Conservateur de la nature).

Le constat fondamental que l'on peut faire, c'est que nous n'avons aucune idée exacte de la composition véritable de ce CNRD, censé être l'organe central du régime.

Quelles sont les personnes qui en sont réellement les membres ? Quelle est leur répartition entre les différents corps des forces de défense et de sécurité énumérés ?

Nous ne savons rien non plus sur ses structures, son fonctionnement et les décisions qu'il peut, éventuellement prendre.

- **Le Président de la Transition**

A la lecture de cette Charte, on peut affirmer qu'il est le dépositaire du vrai pouvoir dans le CNRD.

Il dispose d'immenses pouvoirs semblables à ceux qui sont conférés au Président de la République dans les régimes présidentielistes Africains, mais ses attributions vont au-delà.

Au titre de Président du CNRD il :

- est le Chef de l'État et Chef suprême des Armées ;
- est le Chef de l'Administration ;
- veille au respect de la présente Charte de la Transition ;
- détermine la politique de la Nation et assure par son arbitrage le bon fonctionnement des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État ;
- dispose du pouvoir réglementaire et peut prendre des Ordonnances.

Le Président de la Transition est le garant de l'unité et de l'indépendance nationale, de la justice sociale, des droits et libertés, de l'intégrité territoriale, du respect des traités et

accords internationaux dont la République de Guinée est partie.

Le président de la Transition préside le CNRD, le Conseil des Ministres et le Conseil supérieur de la Défense Nationale.

Le Président de la Transition promulgue les lois adoptées par le conseil National de la Transition (CNT) dans les quinze (15) jours calendaires à compter du huitième jour franc de leur transmission.

Le Président de la Transition accrédite les Ambassadeurs et les Envoyés Extraordinaires auprès des puissances étrangères.

Les Ambassadeurs et les envoyés extraordinaires sont accrédités auprès de lui.

Le Président de la Transition exerce le droit de grâce et confère les décorations de la République.

Le Président de la Transition nomme par décret aux fonctions civiles et militaires de l'État.

Nous verrons dans l'examen d'autres organes de la transition que ce pouvoir de nomination est plus étendu.

Le Président de la transition peut déléguer certaines de ses prérogatives au Premier Ministre ou à un Ministre.

Les compétences ainsi énumérées ne laissent aucun doute quant au siège réel du pouvoir dans la transition. C'est parfois la disposition des pouvoirs aussi prépondérants qu'on dénonce dans nos régimes présidentielistes.

Le Gouvernement de la Transition

Nous relèverons, sur ce point, également de grandes similitudes avec les dispositions de la Constitution abrogée.

Le Gouvernement de la Transition est composé du Premier Ministre et de Ministres.

Le Premier Ministre est une personnalité civile reconnue pour ses convictions, ses compétences avérées et sa probité morale. Il est le Chef du gouvernement. Il est nommé par le président de la Transition et peut être révoqué par lui. Il est responsable devant le Président de la Transition.

Le Premier Ministre dirige, coordonne et anime l'action gouvernementale. Il dispose de l'Administration, veille au bon fonctionnement des services publics, à la bonne gestion de l'économie nationale, des finances publiques et domaines de l'État, des Entreprises et des Organismes publics. Il assure l'exécution des lois et règlements. Il veille à l'application des Décisions de justice.

Le Premier Ministre doit dans un délai n'excédant pas trente (30) jours à compter de la date de nomination des membres

du gouvernement, soumettre pour approbation au président de la Transition, le plan d'actions de la feuille de route du gouvernement de Transition.

Les membres du Gouvernement sont nommés par Décret du président de la transition sur proposition du premier ministre et peuvent être révoqués par le président.

Le Gouvernement de la transition conduit et exécute la politique de la nation définie par le Président de la transition.

- **Le Conseil National de la Transition**

Le Conseil National de la Transition est l'organe législatif de la transition. Il exerce les prérogatives définies par la présente Charte.

Le conseil National de la Transition a pour mission :

- d'élaborer et soumettre pour adoption par référendum le projet de constitution ;
- d'élaborer, examiner et adopter les textes législatifs ;
- de suivre la mise en œuvre de la feuille de route de la transition ;
- de contribuer à la défense et à la promotion des droits de l'homme et des libertés publiques ;
- de contribuer à la réconciliation nationale.

Les membres du CNT portent le titre de Conseiller National. Leur mandat court à partir de leur nomination par le président de la Transition et prend fin dès la mise en place de l'Assemblée nationale. Le mandat n'est pas impératif.

Le CNT est composé de quatre-vingt-un (81) membres choisis pour leur compétence et leur probité, répartis entre les différentes composantes qui forment l'Assemblée. L'Article 60 de la Charte indique la grille de répartition. Les désignations des membres de chaque entité doivent prendre en compte toutes les diversités et comporter au moins 30% de femmes.

Les membres du CNT sont nommés par décret du président de la Transition sur proposition de leurs structures respectives.

Après la désignation de ses membres, le CNT se réunit en session permanente pendant toute la durée de la transition.

Le CNT est dirigé par un Président assisté de deux Vice présidents.

Le Président et les Vice-présidents du CNT sont des personnalités de nationalité guinéenne, de compétences reconnues et de grande probité, issues des forces vives de la Nation. Ils sont nommés par décret du Président de la transition. Manifestement le Président de la Transition dispose du pouvoir discrétionnaire de les nommer.

Les conseillers nationaux jouissent de l'immunité parlementaire. Les fonctions de Président, de Vice-Président, et membres du bureau du CNT sont incompatibles avec l'exercice de tout autre mandat ou responsabilité publique ou privée pendant la transition. Les séances du CNT sont publiques sauf si le huis-clos est prononcé.

L'ordre du jour du CNT comporte par priorité et dans l'ordre que le gouvernement a fixé, la discussion des projets de lois déposés et des propositions de loi acceptées par lui.

En terminant sur le CNT, nous voudrions consacrer quelques réflexions, à une mission fondamentale qui lui est confiée, celle d'élaborer et de soumettre pour adoption par référendum le projet de constitution. Nous savons que l'adoption d'une nouvelle constitution va enclencher la fin de la Transition.

Pour ce qui est de l'établissement d'une nouvelle constitution, on relève quelques divergences, deux grandes tendances sont à noter :

- une première tendance est celle représentée par certains grands partis politiques et leurs alliés regroupés dans les forces vives. Pour cette tendance on peut faire l'économie de tout un processus d'élaboration d'une nouvelle constitution. Au besoin on peut revenir à la constitution de 2010 que le Président Alpha CONDE avait remplacée

par une Constitution de 2020 dont la vocation essentielle était de lui permettre de briguer un troisième mandat. Ces partis et alliés estiment que cette constitution était bonne, et si nécessaire il suffirait de procéder à la révision de quelques dispositions pour que l'affaire soit réglée ;

- pour la seconde tendance, celle représentée par le CNRD, le gouvernement et ses multitudes de coalitions de petits Partis qui les accompagnent, il faut au contraire, faire une nouvelle Constitution. L'objectif visé est de faire une refondation de l'Etat, établir une Constitution qui « nous rassemble et nous ressemble et qui peut résister à l'épreuve du Temps».

C'est probablement ce travail qui est en train d'être fait dans le cadre du CNT.

Il faut, certainement, attendre que ces textes sortent des limbes pour avoir une idée assez exacte de la portée de ces concepts.

En attendant, on peut tout de même se poser quelques questions sur la signification de ces notions. Pour ce qui est de la refondation de l'État, le terme refondation peut être appréhendé de différentes manières. Au sens littéral, refonder devrait signifier fonder à nouveau. S'agit-il de quelque chose qui a existé à un moment donné, qui avait des caractéristiques fiables, qui a été abandonnée et qu'on veut

remettre en place? Il ne s'agit probablement pas du type d'État que nous avons hérité du régime colonial que nous jugeons inadapté pour notre Pays.

Faut-il remonter à la période précoloniale? nous connaissons peu les structures politiques de l'époque pour qu'elles puissent nous servir de modèle. Il faut d'ailleurs préciser que la colonisation a regroupé dans un même pays des entités politiques qui pouvaient être assez différentes.

S'agit-il alors, compte tenu des expériences vécues depuis notre indépendance et des exemples tirés d'autres pays, de bâtir une structure nouvelle ? Nous attendrons de voir ce que va nous proposer la constitution à venir.

Pour l'instant, les mesures qu'on nous présente comme des actes de refondation de l'Etat sont davantage assimilables à des actes de bonne gouvernance, des actes de moralisation de la vie publique.

Quant à la notion de constitution qui nous rassemble et nous ressemble, il est difficile de connaître à la phase actuelle ses contours exacts. Puisque la constitution est en cours d'élaboration.

Pour ce qui est de la troisième assertion qui affirme que cette constitution résistera au temps, on peut se permettre de faire quelques observations.

La vocation souhaitable d'une constitution est d'être stable. Elle est le texte fondamental de l'Etat, elle est au sommet de la pyramide, les autres textes juridiques de l'Etat doivent s'y conformer.

Mais il faut aussi préciser qu'une constitution est élaborée en tenant compte de beaucoup de facteurs qui sont appelés à changer. Ces changements entraîneront, nécessairement des modifications au niveau de la constitution. D'où à un moment donné, des indispensables révisions. En réalité, tout dépend du système politique en place.

- **Le pouvoir judiciaire**

Mais il faut aussi préciser qu'une constitution est élaborée en tenant compte de beaucoup de facteurs qui sont appelés à changer.

Aucun titre spécifique n'est consacré au pouvoir judiciaire dans cette charte. C'est au niveau du titre consacré aux dispositions transitoires et finales qu'on fait une timide allusion à ce qui est normalement considéré comme le troisième pouvoir important de l'Etat.

L'Article 79 dispose que les attributions de la Cour constitutionnelle sont transférées à la Cour suprême durant la période de transition. Cela indique clairement que la Cour Constitutionnelle est dissoute. Mais que la cour suprême est maintenue.

Quelques remarques s'imposent. La création d'une Cour Constitutionnelle en Guinée n'est intervenue que dans la constitution de Mai 2010.

Auparavant, les compétences constitutionnelles relevaient de la Cour suprême. Donc on a fait que revenir en arrière. La suppression de la Cour Constitutionnelle appelle quelques explications très rapides. Cette institution, pendant la période relativement courte où elle a eu à fonctionner, s'est complètement décrédibilisée par les crises qui l'ont secouée, les conflits de personnes, les problèmes d'argent, l'incompétence de certains membres, la subordination ouverte à l'exécutif. Cette cour constitutionnelle a fait preuve d'une bienveillance remarquable, pour ne pas dire plus, à l'égard du processus qui a conduit à l'adoption d'une Constitution en 2020 dont l'objectif principal était de permettre au Président Alpha CONDÉ de briguer un troisième mandat en violation flagrante de la Constitution de 2010.

Pour ce qui est de la Cour Suprême, elle semble maintenue de fait, puisque les auteurs du Coup d'Etat du 5 septembre 2021 avait prononcé la dissolution de la constitution, donc des institutions qu'elle mettait en place.

Le fait qu'on lui ait transféré les compétences de la Cour Constitutionnelle durant la période de transition signifie, implicitement qu'elle reste en fonction. Cela est conforté par

le fait, que c'est devant cette Cour Suprême que le Président de la Transition a prêté serment et a bénéficié d'une véritable investiture.

Mais on peut se poser quelques questions à la lecture du 2^{ème} alinéa de l'article 79 de la Charte qui dispose: « Une loi-Organique détermine l'organisation et le fonctionnement de la Cour Suprême, la procédure suivie devant elle, notamment le délai pour saisine, de même que les conditions d'éligibilité, les avantages, les immunités et le régime disciplinaire de ses membres ».

A notre connaissance, une telle Loi organique n'est pas encore adoptée. Mais les autorités de la transition peuvent parfaitement y procéder si cela leur convient Ce qui met la Cour suprême dans une situation de précarité.

- **La durée de la Transition**

L'Article 77 de la charte dispose: «la durée de la Transition sera fixée de commun accord entre les Forces vives de la Nation et le Comité National du Rassemblement pour le Développement ».

Le moins que l'on puisse dire, c'est que l'entente ne sera pas facile à réaliser. Nous pouvons relever deux grandes tendances :

- D'un côté le CNRD, le gouvernement et cette multitude de coalitions de petits partis politiques qui les soutiennent et qui ne peuvent vraiment compter que de cette manière, veulent que le pilotage de la transition et son calendrier restent entre leurs mains.

Ils estiment que les actes posés par le CNRD notamment en matière de réalisation des infrastructures, d'assainissement des services publics, devraient inciter à leur donner un temps raisonnable sans en préciser le délai.

- De l'autre côté, les grands parti politiques, ceux qui comptaient réellement dans les élections avant le coup d'État et leurs alliés qui forment une grande partie de la société civile, souhaitent un retour rapide à l'ordre constitutionnel, l'organisation des élections libres, transparentes et la fin dans un délai raisonnable de la transition. Ils estiment que la vocation de la transition n'est pas de s'installer dans une durabilité qui s'apparente à un mandat.

Il faut préciser, qu'aux termes des différentes dispositions de la charte, les membres du CNRD, les membre du gouvernement de transition, les membres du CNT ne peuvent être candidats aux élections locales et nationales qui suivront la transition. Et la charte précise bien que ces dispositions interdisant ces candidatures ne peuvent faire l'objet d'une révision.

Les deux positions semblent difficilement conciliables. Il faut néanmoins préciser que des négociations ont eu lieu sous l'égide de la CEDEAO. Il s'est dégagé un accord sur une durée de deux (2) ans de transition, allant du 1er Janvier 2023 au 31 décembre 2025.

Mais on ne peut pas dire que la confiance soit réellement de mise entre les différents acteurs, même si le Président de la Transition a dit, à plusieurs reprises qu'il ne fera pas un jour de plus à l'expiration de la durée convenue.

II- LA PORTEE JURIDIQUE DES ACCORDS POLITIQUES

Ne soyons pas rebutés par la dénomination accords politiques, car nous avons déjà eu à préciser que les accords dont il s'agit ici peuvent être appelés petites constitutions, chartes constitutionnelles. C'est cela que nous avons largement traité dans notre première partie.

Les accords étant destinés à gérer des États dans une période donnée dite de transition, et à se substituer à la Constitution qui a été suspendue ou abrogée, comportent nécessairement des caractères Juridiques.

C'est l'appréciation de la nature juridique de ces accords et le contrôle que le Juge peut exercer sur leur application que nous allons examiner dans cette deuxième partie.

A- La nature juridique des accords politique

Une certaine incertitude pèse sur ces accord que nous nous proposons d'examiner à un triple niveau tenant à l'ambiguïté du concept, à la force juridique des accords de paix et à la disqualification de la constitution comme norme fondamentale que ces accords peuvent entraîner.

- L'Ambiguïté conceptuelle

La doctrine juridique africaine qui a eu à examiner cette question ne s'accorde pas sur la nature juridique de ces accords de paix. On parle tantôt de « para-constitution » de « contrats d'Etat », de « conventions de la constitution », tantôt des « actes préconstituant »

- Accords de paix : para - constitution

L'expression « Para-constitution » est théorisée par le professeur LUC SINDJOUN. Il part de l'idée suivant laquelle la constitution (comme norme et valeurs de la culture officielle de la vie politique) doit être complétée par les pratiques sociales suivant qu'elles s'y rapportent ou se légitiment par d'autres cultures officieuses de la vie politique.)¹

¹ L. SINDJOUN: « les pratiques sociales dans les régimes africains en voie de démocratisation: à la recherche de la para-constitution » rencontres sur la

Dans ce contexte, le recours à la notion de « para-constitution » ne veut pas opposer pays légal (la constitution) au pays réel (les pratiques sociales) mais procéder à une prise en considération des deux « pays » simultanément dans la complexité constitutive de leurs transactions. Tout en prenant acte de la centralité de la constitution dans la vie politique pour la simple raison qu'elle est proclamée et qu'elle produit des effets de réalité et de croyance, il y a lieu d'envisager sa complémentarité ou son rapport dialectique avec d'autres cultures du pouvoir, rendues visibles par les pratiques sociales.

En inscrivant la Constitution et les pratiques sociales sur le même continuum dynamique, l'analyse s'articule autour de la notion de « para constitution » la dite notion renvoie aux pratiques sociales en tant qu'elles sont orientées et légitimées par des normes, valeurs et idéaux bénéficiant d'une cotation culturelle non inscrite et non enregistrée par la constitution. Elle s'inscrit dans une dynamique, normative effective, tantôt complémentaire, tantôt concurrentielle par rapport à la constitution.

La notion de para-constitution permet de comprendre que les pratiques sociales sont révélatrices des schèmes de perception et d'appréciation de la vie politique, d'orientation

pratiques constitutionnelles et politiques en Afrique: les dynamiques récentes. Cotonou 29, 30 septembre et 1^{er} octobre 2005

et de sanction des comportements politiques dont le rapport à la constitution n'est pas toujours formel encore moins évident. Il s'agit des pratiques sociales régulières et institutionnalisées au fil du temps et au gré des rapports de force dont la validité est fondée sur l'adhésion ou la soumission tacite ou explicite des membres du groupe. Ces pratiques entretiennent des affinités électives tantôt avec la démocratie tantôt avec l'autoritarisme. En d'autres termes, elles peuvent favoriser l'un ou l'autre régime et lui donner sa validité sociale.

- **Accords de paix = convention de la constitution**

La doctrine définit les conventions de la constitution, stricto sensu comme « une révision politique de la constitution ou à tout le moins une interprétation plus ou moins laxiste qui s'impose grâce à l'accord des acteurs politiques, comme une norme obligatoire tant que le consensus persiste ou qu'une révision juridique expresse ne s'y est pas substituée.»²

Plusieurs vertus sont trouvées aux accords politiques dans leur dimension conventionnelle.

En effet, il est incontestable que l'incorporation dans l'ordre juridique Interne des États de ces instruments politiques ne reste pas sans conséquence. Car si le recours aux conventions

² O. Duhamel et Y. Meny, Dictionnaire de droit constitutionnel Paris PUF 1992 P. 232.

semble quelque part traduire le dépassement du constitutionnalisme et son incapacité à prévenir et à résoudre les crises qui peuvent naître du dysfonctionnement du régime politique. L'expansion du conventionnalisme reste aussi la preuve que le bloc constitutionnel traditionnel n'a plus le monopole de la constitution. Autrement formulé et surtout en raison de la proximité de l'objet des accords politiques avec celui même du droit de la constitution, le domaine de la loi fondamentale n'est plus exclusive des seules normes de la valeur constitutionnelle.

De plus, il faut ajouter qu'en presque vingt (20) ans de pratique démocratique, le conventionnalisme n'a pas servi qu'à résoudre les antagonismes en rapprochant les positions et en ramenant dans l'ordre constitutionnel, les contradictions des protagonistes. Il a aussi et surtout servi de fondement parfois constitutionnel à la remise en ordre des éléments du système institutionnel ainsi qu'à la reconstruction de la démocratie.

Les accords politiques imposent les orientations constitutionnelles, la réorganisation des pouvoirs publics, la redistribution des charges de l'État ainsi que le sens, le rythme et l'agenda de leur aménagement.

Plusieurs vertus sont trouvées aux accords politiques dans leur dimension conventionnelle.

La multiplicité des qualificatifs utilisés ne manque pas d'impacter sur la force et la nature juridique des accords de paix

- **La force obligatoire des accords de paix**

En ce qui concerne la nature constitutionnelle des accords de paix, il a été souvent défendu que ces accords revêtent une valeur constitutionnelle. En effet, dans certains cas, ces accords ont pu modifier substantiellement la norme fondamentale alors que dans d'autres cas ils ont remplacé la constitution.

En clair, ils ont pour objet de modifier l'architecture constitutionnelle ou la distribution du pouvoir. Ainsi, les négociations en vue d'une sortie de crise politique intègrent-elles la dimension constitutionnelle.

Différentes études confortent cette assertion dans l'analyse des accords de paix intervenus dans plusieurs États Africains : Burundi, Libéria, Sierra Léone, Soudan, Rwanda, RD Congo, Côte d'Ivoire etc.

Comme le constate le Professeur LUC SINDJOU, il apparaît qu'on assiste à un durcissement du conventionnalisme en Afrique comme base de la légalité du gouvernement de transition. En réalité, le conventionnalisme des accords de paix est aussi, dans certains cas un constitutionnalisme.

De manière générale, il s'agit des constitutions matérielles en ce sens que les accords de paix établissent les normes et les règles d'institutionnalisation, d'organisation et de fonctionnement du pouvoir; souvent ils sélectionnent les formations politiques et autres acteurs devant occuper les positions de pouvoir et arrêtent la clé de répartition des charges publiques au sein de l'exécutif, du législatif, de l'Armée ou encore des sociétés para publiques.

Ainsi présentés, les accords de paix, selon le Professeur L. SINDJOUN, « sont des constitutions dont l'écriture est dictée par la nécessité de la codification de la transition ; ils naissent de la rupture avec l'ordre constitutionnel routinier et visent à normaliser les rapports politiques et sociaux pendant la transition. Ils sont issus de la dynamique d'un pouvoir constituant originaire usurpé de type mixte intégrant la société internationale et les parties au conflit»

Si la dimension constitutionnelle des accords de paix est admise, elle crée un cadre juridique et politique facilitant le déroulement de la transition. Une telle option permet de restaurer la confiance entre les rompus protagonistes par la crise politique et de créer les conditions d'une paix durable fondée sur les principes d'inclusion, de participation et souvent de codécision.

Se pose alors la question de la place de la constitution en tant que norme suprême de l'ordre juridique au regard de la multiplication des arrangements politiques.

c- La constitution reléguée au second plan

Il est, en principe, affirmé traditionnellement que la constitution est au sommet de la hiérarchie des normes. Cette conception pyramidale impose une obligation de conformité à toutes les normes inférieures tant au plan formel que matériel. Cette conception a été largement battue en brèche par les promoteurs des accords politiques

D'abord, les accords politiques qui prolifèrent sans cesse et auxquels la Communauté Internationale accorde sa caution pour leur effet pacificateur et stabilisateur, disputent tout de même dans la pratique à la constitution sa fonction de norme positive d'encadrement du pouvoir.

De plus, ces accords de paix modifient sensiblement la structure institutionnelle en place. La doctrine a pu soutenir l'idée d'un renversement de la pyramide des normes. Elle constate que:

Ce recul du constitutionnalisme fait place à la suprématie des arrangements politiques qui deviennent le véritable fondement de l'État, remplaçant ainsi la constitution dans le rôle qu'on lui prête traditionnellement. Le texte constitutionnel n'a aucun impact sur la vie politique, c'est à

dire sur le fait ou la pratique prend le pas sur le droit. Les accords politiques deviennent par la même occasion la véritable source de l'exercice du pouvoir d'Etat.

Les arrangements auxquels on aboutit, sacrifient l'intangibilité et l'esprit de la constitution sur l'autel de la paix. La finalité, la recherche de la paix, semble primer sur le respect de la constitution. On constate un peu partout une mise à l'écart du peuple souverain tant dans l'élaboration que dans l'application des accords politiques à caractère constitutionnel.

On aboutit ainsi au couronnement des normes politiques et à la dévalorisation de la constitution, alors même que les accords renferment généralement des dispositions inconstitutionnelles. Ces accords s'imposent à la loi Fondamentale en obligeant les acteurs politiques à les respecter davantage que cette dernière.

Cette prépondérance des arrangements politique a pour conséquence la dénégation de la primauté constitutionnelle telle qu'énoncée dans la théorie traditionnelle de la pyramide des normes, c'est-à-dire qu'elle entraîne un déclassement des règles constitutionnelles. Dès lors, on est fondé à s'interroger sur la suprématie des accords politiques à l'égard de la constitution.

d- La « suprématie » des accords politiques sur la constitution

Les contrariétés et ambiguïtés constitutionnelles engendrées par les accords politiques entraînent une situation inédite en droit constitutionnel, celle de la dépréciation progressive de l'ordre constitutionnel.

Contrariétés et ambiguïtés constitutionnelles.

Les accords politiques créent des contrariétés avec les dispositions constitutionnelles en vigueur. Dès lors, la coexistence entre une norme constitutionnelle adoptée par le peuple constituant et une norme résultant d'un accord politique suscite des difficultés.

Il arrive que la norme constitutionnelle supplée l'accord politique au même parfois qu'elle soit écartée pour faire prévaloir l'esprit de consensus qui a prévalu lors de la rédaction des textes.

Nous sommes dans l'hypothèse où un coup d'État survient, les institutions sont dissoutes, la constitution est suspendue. Prenons l'exemple du Burkina, à la suite de l'insurrection populaire qui a provoqué la fuite du Président COMPAORE.

Par une déclaration du 31 octobre 2014, la Junte Militaire qui s'est emparée du pouvoir, prononce la dissolution des institutions et la suspension de la constitution. Tirant les

conséquences de la dissolution des institutions, le Conseil Constitutionnel s'auto saisit pour constater la vacance officielle du pouvoir.

Cette légitimation juridictionnelle du Coup d'État constitue une autre entorse à l'ordonnement constitutionnel en vigueur jusqu'à la veille du coup d'État.

Elle se poursuit par l'adoption de la charte de la transition qui servira de texte fondamental pour la gouvernance de la période transitoire. Fruit d'un accord entre les partis politiques de l'opposition, les organisations de la société civile, les autorités religieuses et coutumières, et les forces de défense et de sécurité.

La charte de la transition a la particularité de compléter la constitution de 1991 qui reste en vigueur.

Cette source d'ambiguïté renforcée par le fait que la charte de la Transition est réputée compléter la constitution pendant la durée de la transition. Elle est supposée supprimer les dispositions constitutionnelles non pertinentes et les suppléer par ses propres dispositions, notamment le Gouvernement, le parlement, la désignation du chef de l'Etat

Ainsi, nous avons la coexistence d'une constitution qui n'a pas de durée fixe, qui a reçu l'approbation du peuple, et d'une charte de la transition qui se donne pour objectif de régir la période de transition qui n'excèdera pas un an à compter de

l'investiture du Président de la transition et qui a été établie par certaines composantes de la société.

Le droit transitoire, en dépit de sa nature constitutionnelle réelle ou supposée, viole la constitution. La pratique constitutionnelle démontre certaines libertés prises par les autorités de la transition qui ne respecteraient pas le formalisme exigé par certaines dispositions de la constitution.

Droit de crise, le droit constitutionnel transitoire supposé créer les conditions du retour à la normativité et à la paix constitutionnelles, se singularise aussi bien dans son contenu et la pratique des animateurs des institutions transitoires qui n'hésitent pas à violer la constitution. Dans ce cadre, les accords politiques tendent par l'usage qui en est fait à déprécier la Constitution.

La dénaturation de la constitution

En droit constitutionnel, la constitution est définie comme le texte qui organise les pouvoirs politiques de l'État. Elle énumère les institutions politiques, définit leurs compétences respectives. C'est cette conception classique qui est fortement remise en cause par les accords de paix.

D'abord, l'élaboration de la constitution ne respecte pas l'orthodoxie constitutionnelle. A la distinction pouvoir constituant originaire et pouvoir constituant dérivé, est substituée une autre classification n'intégrant pas le peuple

comme titulaire du pouvoir d'édicter la norme fondamentale. Mais l'opération constituante, du fait de la crise politique, est le fruit d'un accord entre des forces politiques antagoniques obligées de coopérer : les autorités politiques au pouvoir, l'opposition (les partis politiques), la société civile et les groupes armés, le tout sous la supervision de la communauté internationale.

C'est là où apparaît la distinction établie par le Professeur LUC SINDJOUN entre pouvoir constituant normal et pouvoir constituant exceptionnel. Selon lui, « on pourrait alors parler de pouvoir constituant à caractère exceptionnel par opposition au pouvoir constituant originaire à caractère normal. Le pouvoir constituant à caractère normal est celui consacré par le droit constitutionnel classique comme étant le pouvoir d'édicter la constitution, reconnu comme appartenant au détenteur de la souveraineté qu'est le peuple ou l'Assemblée constituante élue par lui, il s'exprime, généralement, en période normale c'est à dire en période de paix.

Or, le pouvoir constituant à caractère exceptionnel dont il est question dans cette étude, est certes le pouvoir d'édicter la constitution, mais, en période de crise, lorsque les circonstances politiques ne permettent pas l'expression du peuple.

Ce pouvoir constituant originaire est aussi dit exceptionnel parce qu'il édicte une constitution de transition (du conflit à la paix) et est détenu par les acteurs dépourvus de souveraineté.

Ce nouveau pouvoir constituant possède certaines vertus et non des moindres. A cet égard, la dynamique du pouvoir constituant originaire à caractère exceptionnel est, à l'origine, d'abord de la continuité de l'Etat en période de crise, ensuite de la légalité et de la légitimité du gouvernement de transition. Elle est nourrice d'un ordre juridique et politique de l'entre deux dont le gouvernement de transition est le symbole.

De plus, en cas de contrariété entre l'instrument politique et l'instrument juridique de la transition, la norme constitutionnelle devrait, normalement être écartée en faveur de la norme conventionnelle.

Ces développements doivent être nuancés dans la mesure où les accords politiques ne sont pas toujours perçus comme des éléments déstabilisant l'ordre constitutionnel. A partir du moment où ces arrangements politiques doivent, dans certains cas être intégrés à la constitution pour produire le plein effet, il est logique de les considérer comme inférieurs à la Loi fondamentale.

C'est donc surtout par leur intégration au bloc de constitutionnalité que les accords politiques signent leur infériorité au texte constitutionnel.

L'incorporation des normes conventionnelles au texte juridique replace la constitution dans un statut de Loi suprême de l'Etat. Tous ces développements montrent que les problèmes soulevés par les accords politiques sont multiples. Mais il reste une autre dimension relative à l'intervention du Juge constitutionnel pour le contrôle de ces accords.

A- Le contrôle juridictionnel des accords politiques.

Les accords politiques, par leur complexité et les difficultés d'application qu'ils engendrent font rarement l'objet de contrôle par le Juge Constitutionnel. Un tel contrôle pourrait permettre de déceler les éventuelles contrariétés constitutionnelles entre les dispositions des accords politiques et celles de la constitution. Mais ce contrôle pourrait aussi soulever d'autres difficultés au plan politique.

S'il arrive que le juge constitutionnel constate une contrariété entre l'accord politique et la constitution, faut-il réviser la Loi fondamentale afin de sauver la dynamique consensuelle créée par les négociations ayant abouti aux accords politiques ou faut-il remettre en cause les arrangements

politiques au risque de mettre en question définitivement le processus de résolution de la crise ?

Certaines juridictions constitutionnelles ont, néanmoins, eu à connaître des accords politiques à l'occasion de contentieux mettant en cause l'application de certaines dispositions des accords et incidemment leur conformité à la constitution. Le cas s'est posé devant les hautes juridictions de la R.D. Congo, de la R. Centrafricaine, du Mali. Les arrêts rendus par ces Juridictions ont tous penché en faveur des dispositions des accords politiques en invoquant les circonstances exceptionnelles résultant de la situation de crise. Nous allons citer en exemple le cas du Mali.

La Cour constitutionnelle du Mali a rendu une décision le 5 mai 2016 (arrêt de la Cour constitutionnelle N° 2016-05/CC du 5 mai 2016) dans laquelle elle a apprécié la conformité des accords d'Alger à la constitution.

Pour sortir de la crise politique, les partis politiques, les autorités de l'Etat et les groupes armés ont négocié un nouvel accord pour restaurer la paix au Mali, cet accord d'Alger, à la suite de l'accord de Ouagadougou devrait être mis en œuvre. Pour son application, l'accord d'Alger nécessite l'adoption de textes législatifs qui ont des incidences dans l'ordonnement institutionnel du Mali. Ainsi, est-il prévu l'érection d'autorités locales transitoires intégrant des représentants nommés des groupes rebelles.

La loi modificative du 31 mars 2016 qui tente de réadapter le régime juridique des délégations spéciales à l'évolution du contexte socio-politique du Mali est déférée à la censure du Juge constitutionnel, pour les requérants, la loi modificative du 31 mars 2016 viole le principe des collectivités locales prévu à l'article 98 de la constitution en ce qu'elle prévoit la nomination de conseillers municipaux par le pouvoir central alors que les autorités légales sont légalement élues.

De même, la loi querellée est contraire aux articles 204 et 206 de la loi N° 06-044 du 4 septembre portant loi électorale modifiée. Ces dispositions fixent les conditions de remplacement des élus locaux en cas de vacance du pouvoir. En clair, le remplacement des autorités intérimaires par des délégations spéciales est contraire à la constitution.

Outre ce grief, il est reproché à la loi querellée de violer la répartition des compétences entre la loi et le règlement.

Le juge constitutionnel a rejeté ces différents griefs. Pour asseoir sa démonstration et reconnaître la constitutionnalité de la loi querellée, la cour constitutionnelle invoque le contexte socio-politique du pays.

Par ailleurs, pour le juge constitutionnel, les délégations spéciales sont justifiées par la nécessité de créer les conditions pacifiques pour l'organisation d'élections libres, pacifiques et transparentes. A la lecture de cette décision de

la cour constitutionnelle, il apparaît que pour affirmer la conformité de la Loi à la constitution, le juge invoque l'esprit et la lettre des accords d'Alger conclus sous les auspices de la communauté internationale, négociés par les autorités du Mali et l'engagement présidentiel donne à ces arrangements une force juridique supérieure permettant ainsi de l'intégrer sans difficulté dans la constitution.

En réalité, le Juge constitutionnel a pris pour point d'appui de son raisonnement juridique, l'enjeu, l'intégration des groupes armés, la construction de la paix et le soutien de la communauté internationale pour ne pas saper la dynamique de pacification du pays.

En conclusion, nous dirons que l'étude des accords politiques a permis de montrer leur nature juridique ambiguë ainsi que les contrariétés avec certaines dispositions constitutionnelles.

Ils sont marqués par leur capacité à déclassifier la constitution au sens traditionnel et formel du terme. La recherche de la paix par le consensus et l'inclusion des acteurs (les principaux signataires) constituant un impératif supérieur justifiant toutes les entorses aux dispositions de la constitution.

L'intérêt de cette étude est d'autant avéré que les situations de crise risquent de perdurer encore longtemps. En effet,

après une période d'accalmie, nous assistons à nouveau à la multiplication des coups d'États.

Les auteurs de ces coups d'État semblent assumer de plus en plus ouvertement leurs actes. Ils se présentent parfois comme ceux qui ont permis de sauver la Nation qui est fortement mise à mal par des gouvernements civils mal élus, corrompus, qui n'hésitent pas à violer la constitution, à la tripatouiller pour rester indéfiniment au pouvoir.

Ils bénéficient, ne serait-ce que dans un premier temps, d'un large soutien des citoyens excédés par la misère, le chômage, l'injustice, le détournement de deniers publiques etc. qui sont le fait des gouvernements en place. Toutes ces raisons les poussent à rejeter les condamnations des organisations Internationales et des États étrangers qu'ils accusent d'avoir fermé les yeux sur la mauvaise gestion du Pays par les autorités renversées et même de leur avoir accordé leur caution. De plus en plus ces autorités nouvelles dotent l'État d'une charte de la transition bien élaborée pour la question de la période de transition. Sur la base de cette charte, le chef de la transition va même bénéficier d'une investiture par la haute juridiction constitutionnelle de l'État, à la manière d'un président de la République élu.

Au terme de toute ces considérations, nous voudrions faire cette observation qui nous semble essentielle. Qu'il s'agisse des constitutions normales ou des chartes de transition dans

les périodes de crise, se pose le problème de l'application des textes, du respect des règles juridiques. Les textes constitutionnels sont souvent violés, contournés. On s'en prend aux textes constitutionnels pour dénoncer les dysfonctionnements de l'État mais une évidence s'impose : quelle que soit la qualité d'un texte, s'il n'est pas respecté, il risque de ressembler à un ornement.

Parfois dans nos pays, dans le droit ou dans les faits, la prépondérance du chef de l'État est telle qu'il semble au-dessous de la constitution. Il est même parfois l'objet d'un véritable culte.

« LA GESTION DES PROCESSUS ÉLECTORAUX DANS LE CONTEXTE DES TRANSITIONS POLITIQUES »

Par monsieur **Babacar COULIBALEY**,
Juge à la Cour constitutionnelle du Togo,
Professeur de droit public.

Il y a un peu plus de trois décennies que l'effondrement des mythes fondateurs des régimes monolithiques et autoritaires (ni développement économique, ni intégration politique n'ont été réalisés comme promis), les soulèvements populaires et prises d'assauts des palais présidentiels ont rempli d'espoir les peuples d'Afrique, en leur montrant que la démocratie peut un jour triompher des systèmes clos et oppressifs.

Cette promesse de renaissance politique et démocratique sera rythmée par une temporalité séquencée : d'abord, une arène de discussions et de délibérations, véritables moments de catharsis collectives portés par les conférences nationales qui auront pour mission de définir les options politiques fondamentales du nouveau régime. Consécutivement, des transitions politiques, émanations des conférences nationales seront instaurées avec pour mission de créer les conditions de cette rénovation politique et institutionnelle.

Au sens strict, la transition se définit comme le processus à travers lequel émergent les nouvelles règles du jeu¹. La transition politique doit transformer les règles politiques que reconnaissent les acteurs. Elle consiste alors à remplacer celles qui étaient propres au régime dictatorial ou totalitaire par de nouvelles règles du jeu caractéristique d'un régime démocratique. Ces règles sont notamment d'accepter la souveraineté du peuple dans le choix de ses gouvernants, de renoncer à la violence comme mode de régulation des relations politiques, ainsi qu'à l'exercice personnel et/ou illimité du pouvoir politique dans ses moyens comme dans ses finalités, d'accepter le multi-partisme et les droits de l'opposition, et enfin de reconnaître la dignité des individus et des groupes. La transition politique doit aussi faire émerger une nouvelle culture politique².

¹ Magalie BESSE, *Les transitions constitutionnelles démocratisantes. Analyse comparative*, Thèse Clermont-Ferrand, 2018, p. 18.

² La doctrine autorisée insiste sur la nécessité de faire la distinction entre transition politique et transition démocratique : « le qualificatif démocratique tend en premier lieu à confondre la nature du processus, sa finalité affichée et réelle et le résultat obtenu. Or la transition doit être comprise comme un simple intervalle entre un régime politique et un autre. L'étude des transitions dites démocratiques aboutit en effet à deux constats très nets : elles ne se caractérisent pas nécessairement par le recours à des méthodes démocratiques et elles ne conduisent pas nécessairement à une démocratie. Cette dernière affirmation est capitale, car une transition démocratique peut aboutir *in fine* à des résultats disparates : régime démocratique, démocratie partielle, situation instable provoquant une nouvelle crise, maintien du régime initial ou encore mise en place d'un nouveau régime autoritaire. Si l'amorce de la transition démocratique génère une libéralisation, le processus n'est pas déjà

La notion de transition politique invite donc à rompre avec l'idée d'un passage évident d'un régime à un autre et à s'intéresser au contraire à la complexité du changement de régime qui engage de nombreuses opérations et compromis entre acteurs. Dès lors et quel que soit le modèle de transition, les normes transitionnelles prescrivent un certain nombre d'impératifs démocratisants tels que la pacification du contexte politique et la légitimation du processus à l'usage des acteurs de la transition. Le recours au consensus comme mode d'élaboration des décisions est privilégié de façon à parvenir à la stabilité de la transition à partir du socle de l'inclusivité.

Si la transition politique ne peut se passer des principes structurants de consensus et d'inclusivité, elle ne saurait davantage s'écarter des missions essentielles dont la construction d'une démocratie électorale. Dans l'analyse d'une transition politique, les élections occupent une place très importante. C'est après le changement de constitution, l'acte fondateur du nouveau régime, de la nouvelle donne

démocratique. Les conditions minimales de l'existence d'un système démocratique, qu'il s'agisse d'un système de valeurs ou de la technologie politique ne sont pas encore mises en place ou ne fonctionnent pas en autonomie relative. L'expression « transition démocratique » ne préjuge donc ni des moyens utilisés, ni de l'état démocratique lors de son déroulement ni même du résultat obtenu à son issue. Le qualificatif démocratique se borne en fait à décrire l'objectif assigné au processus : la transition destinée à mettre en place un régime démocratique demeure un état intermédiaire ouvrant la voie à des possibles mais dont l'aboutissement est incertain ; voir Magalie BESSE, *op. cit.*, p. 17.

politique, avec un nouveau pouvoir légitimé par les urnes. La transition cesse avec l'élection d'une nouvelle équipe dirigeante à la suite d'élections pluralistes, libres et sincères. D'après le politologue américain Samuel Huntington, les élections ont longtemps été le critère de la consolidation démocratique car il considère qu'après la transition politique, survient la conso-lidation démocratique et qu'on ne pouvait parler de démocratie consolidée qu'une fois que deux processus électoraux successifs avaient eu lieu avec au moins une alternance³. Dans le principe, on estime que l'élection fonctionne à la fois comme principe de légitimation des dirigeants politiques et comme technique de régulation de la vie politique, et que de surcroit, elle condense les valeurs de liberté et d'égalité, socle d'une société démocratique.

La fonction régulatrice de l'élection devient amplifiante dans un contexte de transition politique en étant non seulement productrice de confiance et de consentement mais aussi pacificatrice. La modalité électorale ne saurait accepter que les querelles entre individus, groupes ou communautés soient vidées exclusivement par la force. Or, là encore, l'acte électoral remplit une fonction particulièrement salutaire d'éclusage et de pacification des violences sociales.

³ Voir Céline THIRIOT, citant Samuel HUNTINGTON, « Des transitions africaines au monde arabe. 1991-2011 : vent de printemps sur les outils de la transitologie », *RIPC*, 2013/2, vol.20, pp. 160 et ss.

Mais le bulletin de vote qui fait entrer l'électeur dans l'Arche Sainte de la démocratie ne le transforme en un authentique membre du souverain que si les processus électoraux sont fiables et sincères, c'est-à-dire si les conditions indispensables sont réunies, notamment la fiabilité de toutes les opérations préalables à l'acte électoral, à commencer par l'inscription sur les listes électorales, la confection du fichier électoral, la sécurité du scrutin, l'observation électorale, la sincérité des résultats et la régulation juridictionnelle des contestations.

Les Etats africains ne sont pas restés insensibles aux vertus supposées des élections. Près de 600 scrutins présidentiels et législatifs y ont été organisés entre 1990 et 2019⁴.

Organisés dans une période de transition politique caractéristique du passage d'un régime autoritaire à un régime démocratique, ces scrutins ne sont pas tous parvenus à « domestiquer » et « civiliser » le conflit politique. Bien au contraire, ils ont suscité la violence dans certains Etats, et sont apparus comme des vecteurs de polarisation et d'instabilité, montrant ainsi que si un scrutin réussi tient lieu de grand moment de célébration nationale et de pacification, un autre aux résultats contestés provoque une division de la nation comme on a pu s'en rendre compte en Côte d'Ivoire en 2000 et 2010, à Madagascar en 2001-2002, au Togo en 2005, au

⁴ Pierre JACQUEMONT, *De l'élection à la démocratie en Afrique, 1960-2020*, Fondation Jean Jaurès éditions, 2000, p. 31.

Gabon en 2009 et en 2016, en RDC et en Ouganda en 2011, au Soudan du Sud en 2013, au Burundi en 2015, au Nigeria en 2019⁵.

Ainsi, et par un curieux retournement, les scrutins qui avaient été considérés comme une voie privilégiée de sortie de crise et d'expression du pluralisme retrouvé se voient attribuer la responsabilité de tensions voire de rupture du consensus retenu comme principe structurant des transitions politiques⁶. Plus radicalement, c'est le principe de l'existence d'élections qui serait en cause et se trouverait condamné. Celles-ci ne permettraient pas de satisfaire aux exigences de la démocratie et de la participation populaire telles qu'esquissées par les transitions politiques.

Il faut pourtant se poser la question de savoir si les dysfonctionnements des processus électoraux condamnent la modalité électorale et s'il existe des alternatives équivalentes dans la conduite des transitions politiques.

Pour répondre à la question ainsi posée, il importe de vérifier si le modèle électoral tient lieu de postulat erroné dans le contexte des transitions politiques (1ère Partie). Ce n'est qu'une fois cette vérification effectuée qu'une opinion sera

⁵ *Ibid.*, p. 36.

⁶ Voir Jean du BOIS de GAUSSON, « Les élections à l'épreuve de l'Afrique », CCC, n°13, Janvier 2003, p. 3.

susceptible d'être exprimée, celle qui voit dans le modèle électoral une technique indépassable (Ile Partie).

I- LE MODELE ELECTORAL, POSTULAT ERRONE DANS LE CONTEXTE DES TRANSITIONS POLITIQUES ?

Dans la mesure où des interrogations se font jour sur l'existence d'alternatives aux élections en vue des transitions politiques pacifiques et stables, il sera utile d'éclairer la réflexion en exposant d'abord, les procédés de désignation des gouvernants connus jusqu'alors (A) avant de montrer l'influence déterminante du schéma transitionnel sur le modèle électoral (B).

A- LA CONFRONTATION DES PROCEDES DE DESIGNATION DES GOUVERNANTS

L'histoire et la théorie politique enseignent que de nombreux procédés de désignation des gouvernants ont été expérimentés. On citera l'hérédité, l'élection, la cooptation, le tirage au sort, la conquête etc... Il est possible de les regrouper en deux catégories; la catégorie des procédés qui aboutissent à confier le choix des gouvernants aux gouvernés eux-mêmes, on les appelle d'ordinaire les procédés démocratiques, et la catégorie des procédés qui font

échapper le choix des gouvernants à toute action des gouvernés et que l'on nomme les procédés autocratiques⁷.

Les régimes autocratiques ont pour caractères communs de faire échapper le choix des gouvernants à toute action des gouvernés. Le gouvernement se recrute en quelque sorte « de lui-même » d'où le terme d'autocratie⁸. Disparu de presque toutes les nations du monde aujourd'hui (sauf les pays sociologiquement arriérés, et les dictatures contemporaines), le système s'est répandu sur la plus grande partie de la terre, en revêtant des formes diverses : conquête, hérédité, cooptation, tirage au sort etc.⁹

⁷ Voir sur ces points, Maurice DUVERGER, « Le choix des gouvernants », in *Les régimes politiques*, Paris, Puf, coll. Que sais-je, n° 289, 1960, pp. 11 et ss.

⁸ *Ibid.*

⁹ La conquête du pouvoir fut sans doute le premier procédé de choix des gouvernants : « le premier qui fut Roi fut un soldat heureux ». Elle peut se faire selon des modalités variées. On distingue par exemple 1° La révolution, qui utilise la force populaire ; 2° Le coup d'Etat, qui emploie la force du gouvernement précédent pour le détruire et, le remplacer ; 3° « Le pronunciamiento », variété particulière du coup d'Etat à l'usage des militaires. La plupart du temps, les différents procédés se combinent. Au point de vue juridique, la conquête apparaît comme un pur fait. Elle n'est pas un moyen juridique de nomination des gouvernants ; elle constitue au contraire une violation du droit. Mais de cette violation du droit naît un droit nouveau : les gouvernants issus de la conquête s'efforcent de légitimer leur pouvoir, soit en se faisant confirmer leurs titres par d'autres procédés d'investiture (hérédité par exemple) soit en faisant oublier leur origine par des services rendus. L'hérédité reste la forme la plus répandue du gouvernement autocratique. Généralement, elle s'applique à un homme (monarchie héréditaire) ; on a cependant vu des assemblées héréditaires. Au point de vue politique, l'hérédité présente des avantages certains, sur lesquels les écrivains monarchistes modernes

Les régimes démocratiques représentent au contraire un effort pour établir l'édifice gouvernemental sur des bases rationnelles. Dans son principe, la démocratie postule l'égalité politique. L'égalité en droit signifie que tous les éléments constitutifs du peuple sont dans une situation identique à

ont longuement insisté : très grande stabilité du régime, facilité de la succession, possibilité de préparer les gouvernants à leur métier par une éducation appropriée, confusion entre l'intérêt de la nation et l'intérêt particulier d'une famille qui donne au roi un avantage personnel à se préoccuper de la grandeur de son royaume. Cependant, des défauts graves ne peuvent pas être passés sous silence : le danger des minorités et des régences d'abord ; la possibilité de voir échoir le gouvernement entre les mains d'un incapable ou d'un malade ensuite ; l'isolement des gouvernants, enfin, qui forment une caste sans contact avec les gouvernés.

La cooptation consiste dans la désignation du gouvernant futur par le gouvernant en fonction, dans la désignation du successeur par le prédécesseur. Comme l'hérédité, elle peut s'appliquer à un individu ou à une assemblée. Politiquement, il présente certains avantages par rapport à l'hérédité : il élimine les héritiers incapables et les régences. Mais il entraîne des inconvénients très graves, en ouvrant les compétitions entre les successeurs possibles, aussi bien du vivant du monarque qu'après sa mort. La cooptation fait fleurir les révolutions de palais.

Le tirage au sort a été utilisé dans quelques cités antiques pour la désignation des magistrats. Dans l'Athènes de Périclès, c'était le seul procédé qui selon la conception antique n'altère pas la démocratie car pensait-on, dès qu'il y a élection, celle-ci provoque une sélection et par là même une oligarchie ou une aristocratie. On impute comme mérite au tirage au sort, l'effacement de tout lien d'origine et de dépendance entre le peuple et les personnes désignées.

Sous toutes ses formes l'autocratie suppose pour naître et se maintenir, une conception quasi religieuse du pouvoir. Comment justifier, en effet, que certains hommes commandent à leurs semblables, sans que ceux-ci soient intervenus dans leur investiture, si l'on ne considère point ces gouvernants comme l'émanation de Dieu, ou des forces magiques qui ont précédé, dans la conscience de l'humanité primitive l'élaboration de l'idée de Dieu, ou des mythes laïques (race, nation, classes) qui remplacent l'idée de Dieu dans la conscience de l'humanité ; voir sur ces points, Maurice DUVERGER, *Ibid.*

l'égard des lois et du pouvoir politique. Tous les citoyens, quels que soient leur degré d'instruction, leurs ressources, leur statut social, ont vocation à participer de manière égale à la gestion des affaires publiques.

Dans sa forme nouvelle qui lui permet de s'appliquer dans les Etats de grande superficie, la démocratie a emprunté la technique de la représentation, qui se traduit par un mécanisme simple. Puisque tous les citoyens ne peuvent par eux-mêmes participer au gouvernement, ils désigneront parmi eux des représentants qui exerceront en leur lieu et place le pouvoir politique. D'où le nom de démocratie représentative. Conséquent-ment, l'élection apparaît comme un instrument privilégié de la représentation et un vecteur naturel de la correspondance recherchée entre les gouvernants et les gouvernés.

Ainsi entendu, la modalité électorale dans son principe comme dans sa mise en œuvre, offre l'occasion de responsabiliser l'électeur invité à juger une politique tout autant qu'elle responsabilise le gouvernant qui, élu sur une base claire doit rendre compte et défendre son bilan.

Cette lecture permet de comprendre pourquoi les textes nationaux, sous régionaux, régionaux et internationaux font de la volonté du peuple, le fondement de l'autorité des

gouvernants et de l'élection, une pièce maitresse de leur légitimité institutionnelle¹⁰.

Au regard des conséquences comparées des différents procédés de désignation des gouvernants, les transitions politiques imaginées pour conduire la rénovation politique et institutionnelle des Etats africains n'auraient pas pu trouver une alternative au modèle électoral sauf à vouloir réhabiliter des sources de légitimité procédant du droit divin, des forces magiques, ou des mythes laïques, celles-là mêmes que condamne la modernité politique qui situe dans la volonté du peuple, le siège du commandement politique. La rupture d'avec l'ordre monolithique et autoritaire antérieur s'oppose aux systèmes autocratiques de désignation c'est-à-dire ceux dans lesquels les élus et les électeurs sont sélectionnés sur la base des conditions tenant à la naissance, à la force, au degré d'instruction ou à la fortune. De ce fait, un retour sur le schéma transitionnel permettra de mieux interroger le modèle électoral.

¹⁰ Les constitutions nationales des Etats africains ; La Déclaration universelle des droits de l'homme de l'ONU de 1948 ; le Pacte relatif aux droits civils et politiques de 1966 ; l'Acte constitutif de l'Union Africaine de 2000 ; la Charte Africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance de l'UA de 2007, le Protocole de la CEDEAO sur la Démocratie et la Bonne gouvernance de 2001

B- L'INFLUENCE DU SCHEMA TRANSITIONNEL SUR LE MODELE ELECTORAL

L'analyse des processus de transition repose sur le postulat que le processus est totalement incertain et que l'incertitude liée au changement procède des jeux des acteurs. Le produit de la transition est le résultat des rapports de forces entre différentes catégories d'acteurs, selon qu'ils sont situés dans le pouvoir (insiders) ou extérieurs à celui-ci (outsiders), qu'ils appartiennent aux élites ou aux masses. Les ressources et modalités d'action qu'ils vont être à même de mobiliser (la force ou le compromis) dessineront plusieurs types de transition¹¹.

La typologie des transitions permet schématiquement de faire la distinction entre les transitions par le haut ou par le bas. Les transitions par le haut sont dominées par les élites au pouvoir contesté. Lorsqu'elles parviennent à contrôler les modalités de l'ouverture et à imposer leur configuration pour le futur régime, on parle de transition imposée. Le plus souvent, le pouvoir contesté doit négocier avec les élites de l'opposition. C'est alors une transition pactée dont le Burkina Faso des années 90 offre l'exemple. La maîtrise de l'agenda

¹¹ Voir Céline THIRIOT, « Transitions politiques et changements constitutionnels en Afrique », in *Le phénomène constituant : un dialogue interdisciplinaire*, Presses de l'Université de Toulouse Capitole, 2017, disponible sur internet : <http://books.openedition.org>, p.5.

politique permet de conserver celle du processus de transition en commençant par faire adopter une nouvelle constitution. Cette stratégie, tout en prenant soin d'associer les différentes tendances politiques à l'élaboration de la constitution procure au pouvoir une base légale et lui donne les moyens de verrouiller le processus.

Dans un tel contexte de transition par le haut, l'élection devient dans nombre de cas, un instrument de confiscation du pouvoir. Elle crée alors les conditions de garantir la pérennité au pouvoir de dynasties familiales, d'anciens partis uniques reconvertis qui, pour maintenir une économie politique exclusive à leur profit, n'envisagent pas d'organiser des élections pour les perdre. Ces pratiques confiscatoires peuvent prendre des formes très variées (modification des règles constitutionnelles, choix des systèmes électoraux et des modes de scrutin, découpage inégal des circonscriptions aussi appelé gerrymandering, fraudes, contrôle de la validation des résultats). Elles recouvrent également l'utilisation des fonds publics par les dirigeants à des fins partisans lors des campagnes électorales¹².

L'apparente stabilité induite par ces pratiques n'est en réalité qu'un leurre à moyen terme. Elles débouchent in fine sur des conflits violents qui mettent un terme à la captation du

¹² Voir, Ivan CROUZEL, « Elections et risques d'instabilité en Afrique », aout 2014, South African Institute of International Affairs, p. 6.

pouvoir. Elles contribuent ainsi à fragiliser les fondements sociaux d'un régime et rendent les élections contreproductives pour l'établissement d'une régulation démocratique stabilisée¹³.

La transplantation et l'emploi de la symbolique des élections à des fins d'instrumentalisation n'ont abouti qu'à créer des explosions de violences comme on a pu le remarquer dans certains Etats au lendemain des élections censées ouvrir une phase de consolidation démocratique. Dans un certain nombre de pays (Cameroun, Burkina Faso, Gabon), les processus électoraux n'ont servi qu'à recouvrir d'un vernis démocratique, des pratiques restent fondamentalement autoritaires : autoriser le multipartisme en veillant à ce qu'il reste impuissant, organiser des élections en veillant à ne pas les perdre, séparer les pouvoirs en veillant à ce qu'aucun ne puisse contrer celui du président.¹⁴

A l'inverse, les transitions par le bas sont impulsées par les « masses » et donc plus inclusives. La typologie distingue entre les transitions par révolution, qui sont initiées à la suite de mouvements populaires qui renversent l'ordre établi et défont les précédents dirigeants, et les transitions par réformes où les institutions anciennes sont réformées sous la

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Céline THIRIOT. « Des transitions africaines au monde arabe : 1991-2011 : vent de printemps sur les outils de la transitologie », *op. cit.* p. 162.

pression des masses qui imposent un compromis sans avoir recours à la violence. Le Mali de Moussa Traoré offre un bel exemple de transition par le « bas », entre révolution et réformes. Son régime autoritaire est renversé par l'action d'une coalition d'opposants issus de la société civile rejoints par l'armée qui par le coup d'Etat du 23 mars 1991 interrompt la confrontation¹⁵. D'autres formules de transitions par le « bas » comme on a pu le voir dans les années 90 au Bénin, au Togo, au Niger, au Congo Brazzaville ont montré des risques d'instabilité plus réduits en raison de leur plus grande inclusivité. Dans les Etats relevant de ce modèle, les conférences nationales souveraines ont permis de définir et de poser les règles du jeu partagées par tous les acteurs. Les pouvoirs contestés, exposés à de fortes pressions externes et internes ont accepté le principe d'un dialogue inclusif qui a pu conférer une stabilité aux processus électoraux. Ce dialogue a prévalu dans l'élaboration des textes régissant les modalités mêmes des élections (le code électoral, la charte des partis politiques, les procédures d'organisation et de financement de la campagne électorale, mais aussi plus largement le cadre constitutionnel). Il a été crucial dans l'établissement des organes de gestion des élections, mais aussi dans la constitution d'un fichier électoral fiable qui est un enjeu central de la stabilité de ces processus électoraux.

¹⁵ Céline THIRIOT. « Transitions politiques et changements constitutionnels en Afrique », *op. cit.*, p. 6.

On a ainsi assisté à de véritables alternances dans la première décennie des transitions politiques au Bénin où Mathieu Kérékou fut battu en 1991 mais réélu en 1996 et 2001, à Madagascar où Didier Ratsiraka battu en 1993 est réélu en 1997 puis de nouveau battu en 2002 et 2018, en Zambie où Rupiah Banda est battu en 2011, au Togo où l'opposition a remporté la majorité des sièges aux législatives de 1994.

Pour autant, comme le montre la vie politique africaine, la régulation du jeu politique par les élections pluralistes et le système représentatif ne mettent pas un terme aux logiques anciennes¹⁶.

Les élections restent des procédures essentielles et nécessaires en termes de légitimation, de participation et d'inclusion politique. Mais les réalités observées dans les

¹⁶ En témoigne l'exemple de ces leaders issus de l'ère des partis uniques des années 90 que la vogue démocratique a vaguement fait vaciller mais qui ont vite repris le contrôle et sont pour certains encore au pouvoir aujourd'hui (Denis Sassou Nguesso au Congo Brazzaville, Paul Biya au Cameroun. Blaise Compaoré jusqu'en 2014 etc..) où ces dynasties familiales qui voient leurs rejetons succéder sans coup férir à leur père (les Eyadema au Togo, les Kabila en RDC, les Bongo au Gabon jusqu'en aout 2023 etc.). Dans ces élections, des dirigeants ou des familles fermement installés peuvent s'appuyer dans leur entreprise de conservation du pouvoir sur les moyens de l'Etat, sur ses fonctionnaires qui deviennent des agents électoraux du parti au pouvoir, sur ses ressources économiques ou sur celles qu'ils ont personnellement amassées en gérant l'Etat comme leur bien propre). Avec un tel différentiel de ressources entre les candidats, une élection concurrentielle n'est pas possible ; voir, Vincent DARRACQ, Victor MAGNANI, « Les élections en Afrique : un mirage démocratique », *Politique étrangère*, 2011/4, pp.42 et ss.

phases de transitions et de post transitions rendent nécessaire un renouvellement de perspective. Le changement politique ne suit pas une linéarité qui partirait d'une phase de transition à une autre de consolidation. La scène politique laisse observer des irrégularités, des réversions voire des régressions extrêmement nombreuses. Il y a des avancées dans le sens de la libéralisation comme des restaurations autoritaires dans l'autre sens.

Au point que « les expériences y donnent l'impression de s'épuiser pour atteindre des modèles hors de portée sans parvenir pour autant à se stabiliser dans une forme spécifique et identifiable qui pourrait fonder une variété originale de démocratie. Au contraire, la somme des pratiques accumulées à la suite des nombreuses transitions démocratiques ne sert qu'à nourrir une longue liste de « démocraties à adjectifs » du « type démocraties autoritaires », « démocraties néopatrimoniales », « démocraties guidées », « démocraties illibérales », « proto-démocraties ». Ce marécage dans lequel s'enlisent les efforts de classification, regroupe ce que la doctrine politiste qualifie de régimes hybrides. Dans ces régimes survivraient des éléments de démocratie (élections) amalgamés avec des pratiques autoritaires inexpugnables »¹⁷.

¹⁷ Patrick QUANTIN, « La démocratie en Afrique. A la recherche d'un modèle », *Pouvoirs*, n°129, 2009, P.

L'indétermination et l'imprévisibilité qui caractérisent le schéma transitionnel ne remettent pas en cause la nécessité de l'élection comme procédure de sélection des représentants des citoyens. Le suffrage universel est un droit fondamental et les élections ont un rôle essentiel à jouer dans l'institutionnalisation d'un pouvoir légitime. Malgré toutes leurs insuffisances et leurs dévoiements, elles sont largement acceptées et peu d'acteurs remettent publiquement en cause leur principe. Le débat porte plutôt sur les modalités de mise en œuvre des processus électoraux et sur la nécessité de les rendre plus fiables et plus crédibles en vue des transitions politiques pacifiques et stables. D'où le caractère indépassable du modèle électoral.

II- LE MODELE ELECTORAL, MECANISME INDEPASSABLE DE LA TRANSITION POLITIQUE

Le modèle électoral, expression incontestable d'un progrès politique étant incontournable aussi bien dans la phase de transition politique que dans celle de la consolidation, il sera essentiel d'explorer les voies d'un renforcement de l'intégrité des processus électoraux afin de les aligner sur les attentes démocratiques. Deux approches seront combinées dans l'examen de la régulation des processus électoraux : une approche institutionnelle (A) et une approche politique (B).

A- L'APPROCHE INSTITUTIONNELLE DU SCHEMA ELECTORAL

Le point de vue institutionnel entend décrire et analyser l'ensemble des règles et mécanismes conçus pour encadrer le déroulement de la globalité des opérations électorales.

La plupart des textes électoraux élaborés au cours des transitions politiques en vue de régir les processus électoraux furent le plus souvent le fruit d'un compromis. La finalité recherchée était d'élaborer un cadre normatif en rupture avec ce qui existait auparavant et qui reflétait violence et division. Le cadre normatif électoral consigné généralement dans un cadre électoral de rang législatif a intégré des sources diverses. Outre la reprise de certaines prescriptions constitutionnelles, ce cadre a intégré les sources internationales, les accords de paix pour les élections post conflits, les chartes des partis politiques, les codes de conduite ou d'éthique.

En dépit des soins mis à leur élaboration, ces dispositifs juridiques n'ont pas été à l'abri de toute critique. Les réexamens dont ils ont parfois fait l'objet n'ont pas éliminé leurs clauses qui, en raison de leurs approximations et inadaptations aux réalités des contextes, ont été sources de crises ou de blocages¹⁸. Mais ce cadre normatif a favorisé des

¹⁸ Jean du BOIS de GAUDUSSON, *op. cit.*, p. 11

premières élections ouvertes et concurrentielles ayant provoqué, selon les pays des alternances politiques.

De toute évidence, même cohérent et complet, le cadre normatif doit pouvoir effectivement s'appliquer. Les paramètres les plus récurrents retenus par les ONGs internationales et nationales pour la validité d'une élection sont au nombre de six (6) : 1° Le degré d'impartialité dont a fait preuve l'organe chargé d'assurer le déroulement du processus électoral ; 2° Le degré de liberté dont jouissent les partis politiques et les candidats pour s'organiser, se déplacer, se réunir, et exprimer leur opinion ; 3° l'équité dans l'accès aux ressources publiques mises à la disposition pour l'élection ; 4° l'égalité d'accès des partis politiques et des candidats aux médias, en particulier aux médias publics ; 5° l'inscription des électeurs sans discrimination sur la base du sexe, de la race, de l'ethnie, de la religion ou autre ; 6° le déroulement libre du scrutin et le dépouillement transparent des voix¹⁹.

Ces paramètres ou critères de validité des élections forment un corpus de références indérogables dans la gestion d'un processus électoral dans le contexte des transitions politiques. Dans la pratique, les difficultés naissent en raison des libertés prises à l'égard des critères de validité. Le cycle

¹⁹ Voir la communication de Serigne Mbaye THIAM, membre du Bureau politique du parti socialiste du Sénégal sur le thème « La démocratie et les processus électoraux », Rencontre de l'Internationale socialiste, Dakar les 12 et 13 juillet 2004.

électoral est aspiré par un tourbillon de manipulations tant en aval qu'en amont²⁰. En amont, les techniques de fraude les plus fréquentes sont celles réalisées à partir du fichier électoral : inscription d'électeurs fantômes, recensement tronqué dans les zones favorables à l'opposition, recensement des mineurs ou d'étrangers, mauvaises distribution des cartes électorales. S'y ajoute le contrôle par les autorités en place de l'information à travers un monopole des interventions sur les médias surtout publics, la coupure d'internet. Pour justifier ces entraves, on invoque généralement le souci d'éviter la diffusion de discours de haine mais aussi des craintes de propagation de faux résultats²¹. Les méthodes de fraude le jour du vote sont aussi nombreuses : achats de voix, bourrage d'urnes, vote d'électeurs décédés dont on a gardé la carte, évitement de l'encre indélébile de façon à revenir voter, édition de faux bulletins de vote etc...En amont du processus, la falsification des procès-verbaux dans le bureau de vote ou en un lieu de compilation régionale²².

Le système électoral focalise aussi l'attention. Même si à ce jour, aucun système électoral parfait n'a encore été mis au point, il reste établi qu'il peut être un facteur d'inclusion ou d'exclusion de groupes sociaux de la compétition

²⁰ Voir sur ces points, Pierre JACQUEMONT, *De l'élection à la démocratie en Afrique, 1960-2020*, op. cit., pp.20 et ss.

²¹ Sur ces points, voir Pierre JACQUEMONT, op. cit., p. 21.

²² *Ibid.*

démocratique. Très souvent, la recherche d'un avantage partisan est un motif prépondérant dans le choix d'un système électoral par les gouvernants. Une telle motivation peut constituer une source de déstabilisation d'un pays fragmenté en plusieurs ethnies ou religions. Les systèmes électoraux ne servent pas seulement à élire des assemblées. Ils contribuent fortement à prévenir et à gérer les conflits au sein des pays qui ont des minorités ethniques, religieuses et autres. Dans ces pays, le système électoral doit être bâti de sorte à favoriser des alliances trans-identitaires, obligeant ainsi les partis et candidats à rechercher des soutiens en dehors de leurs bases ethniques ou régionales habituelles. Des expériences de systèmes électoraux inclusifs mis en place en fonction des circonstances socio-historiques particulières, ont fait leur preuve dans le monde. Plusieurs observateurs soutiennent que le système de représentation proportionnelle mis en place en Afrique du Sud, comme mécanisme de partage du pouvoir, a été l'un des facteurs déterminants ayant favorisé la réconciliation nationale²³ ;

Au fond, les dysfonctionnements de la gestion du processus électoral posent le problème de la responsabilité des organismes chargés d'assurer le déroulement du processus électoral. Ces organismes aux dénominations variées tantôt Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI)

²³ Serigne Mbaye THIAM, *op. cit.*, p. 5.

tantôt Commission Electorale Nationale Autonome (CENA), présentent la caractéristique commune d'être des organismes distincts de l'administration d'Etat, chargés de la totalité ou d'une partie variable selon les Etats et les époques, de l'organisation, du déroulement, de la supervision et du contrôle des opérations électorales. Conçues comme une solution à une situation de crise politique, ces commissions dont l'indépendance et l'impartialité sont consacrées par leurs textes constitutifs forment l'outil de gestion d'un cycle électoral devant conduire à des élections honnêtes, libres et transparentes.

Inventions des années 1990 de transitions politiques, ces commissions électorales sont devenues la cheville ouvrière des processus électoraux. Si elles ont eu des succès avec des élections de plus en plus encadrées, les dysfonctionnements liés à leurs capacités à organiser des élections libres et transparentes sont souvent évoqués.

La composition des commissions électorales suscite aussi de nombreux commentaires. Pour beaucoup, les objectifs recherchés d'impartialité et d'établissement d'un climat de confiance avec la population n'ont pas été atteints en raison soit d'un manque de neutralité, soit d'un excès d'affrontements politiques en leur sein. Le principal point de discussion relatif à la composition des commissions est aujourd'hui la place à réserver aux partis politiques :

considérée à l'origine comme une condition du contrôle du processus électoral par les forces politiques en compétition, la participation des partis apparaît, au vu d'un certain nombre d'expériences vécues comme contre-performante²⁴.

L'impartialité, la neutralité et l'indépendance de ces commissions seraient-elles tributaires de leur composition ? Les Etats africains se partagent entre trois (3) modèles institutionnels d'organes de gestion des élections :

1° le modèle hybride/gouvernemental dans lequel les principales fonctions du processus électoral sont réalisées par le gouvernement mais sous la surveillance d'un organe indépendant (Sénégal, Cap Vert)

2° le modèle politique, dans lequel la gestion des élections relève d'une institution qui est indépendante du gouvernement mais essentiellement ou entièrement composée de représentants de partis politiques (Bénin, Togo),

3° le modèle des experts, dans lequel la gestion des élections relève d'un organe indépendant dont les membres sont (au moins en théorie) choisis pour leurs qualités personnelles,

²⁴ Voir Jean du BOIS de GAUDUSSON, *op. cit.*, p. 11 et ss.

leur expérience professionnelle et leur intégrité (Ghana, Nigeria, Sierra Léone)²⁵.

Il est vrai que les différents systèmes de désignation et la composition des commissions électorales ont un impact sur leur performance mais d'autres facteurs jouent souvent un rôle au moins aussi important. D'après certains auteurs²⁶, les critères majeurs qui peuvent affecter l'indépendance et l'efficacité d'une commission électorale sont les suivants : 1° la force de caractère de ses membres, tout particulièrement de son président ; 2° la stabilité dans les fonctions de membres (irrévocabilité une fois nommé) ; 3° la stabilité du personnel administratif ; 4° la sécurité du financement ; 5° l'étendue du contrôle exercé sur l'ensemble des tâches à accomplir dans le cadre du processus électoral ; 6° la surveillance du respect de la Charte des partis politiques ; 7° la qualité de la collaboration entre la commission électorale et les autres institutions et parties prenantes aux élections.

Le spectre d'observation de la gestion des processus électoraux serait réducteur si on devait se réduire à la conclusion que le sort des élections dépend seulement des améliorations techniques et normatifs, des moyens alloués ou

²⁵ Ismaila MADIOR FALL et alii, *Organes de gestion des élections en Afrique de l'Ouest, une étude comparative de la contribution des commissions électorales au renforcement de la démocratie*, Open Society Foundations, P. 5 et ss.

²⁶ *Ibid.*

de la performance des organes de gestion des élections. Les acteurs du jeu électoral et leurs comportements sont tout aussi déterminants.

B- L'APPROCHE POLITIQUE DU SCHEMA ELECTORAL

Les processus électoraux engagés à partir des années 1990 ont provoqué un déverrouillage démocratique avec l'installation de procédures électorales plus ouvertes. L'ampleur de la rénovation politique et institutionnelle qu'a connue le continent ne doit pas être sous-estimée. Les scrutins pluralistes ont contribué à redessiner le paysage politique de plusieurs façons en créant de nouvelles règles du jeu. Pour autant, la gestion des processus électoraux doit s'inscrire dans un mode de régulation ouvert à tous les acteurs de la chaîne électorale. De nombreuses limites persistent ici et là. La structuration des forces politiques dans un certain nombre d'Etats du continent est préoccupante. Les partis politiques, acteurs centraux de l'élection sont généralement reconnus comme vecteurs décisifs de la consolidation et de la stabilisation du jeu démocratique. Mais de nos jours encore beaucoup d'entre eux demeurent faiblement institutionnalisés, peu professionnalisés, et souffrent souvent d'un manque de soutien structurel notamment hors période électorale ; leur rôle de socialisation politique des citoyens s'en trouve affecté.

En outre, nombre de ces partis ne paraissent pas aptes à remplir la fonction programmatique traditionnellement reconnue aux partis politiques. En raison de la faiblesse de leur densité idéologique, on aurait du mal à distinguer entre leurs programmes électoraux. Les ressorts de la mobilisation électorale sont alors la personnalité du leader et ses réseaux, le clientélisme. L'idéal de l'élection comme confrontation entre idées politiques et programmes reste lointain²⁷. De même, alors qu'ils sont une composante essentielle d'un espace public démocratique, les médias ne parviennent pas à jouer pleinement leur rôle en Afrique. Outre les entraves à leur liberté, c'est un professionnalisme incertain lié bien souvent aux contingences matérielles des journalistes (revenus insuffisants, organes appartenant à des cadres politiques) qui limite leur capacité à éduquer et à informer autour des élections

Face à la capacité limitée des organismes publics, les organisations de la société civile contribuent largement à accroître la participation de la population aux processus électoraux. Mais il reste que ces insuffisances des vecteurs d'appropriation électorale appellent des mesures d'accompagnement de la communauté internationale dans la perspective d'une consolidation démocratique des Etats et

²⁷ Vincent DARRACQ et Victor MAGNANI, *op. cit.*, p. 844.

de la gestion des risques associés aux défaillances du processus électoral.

De ce point de vue, une priorité doit être accordée au renforcement des capacités des pays à mener des opérations électorales crédibles. Cela suppose, notamment de soutenir de manière pérenne, l'administration électorale, les partis politiques, les médias, les organisations spécialisées de la société civile.

Au même titre que les autres acteurs, l'acteur juridictionnel devient un rouage essentiel de la modalité électorale qui ne se conçoit pas en dehors d'un contexte favorable à une culture des droits fondamentaux. La possibilité donnée à une juridiction d'arbitrer les litiges électoraux en dissipant toute velléité de recours à la violence chez les candidats demeure le temps noble de la démocratie.

L'office du juge électoral est particulièrement délicat dès lors qu'en dépend le cours d'une évolution politique ou l'issue d'un conflit que les acteurs politiques n'ont pas pu ou n'ont pas voulu régler. Ce tiers médiateur que constitue le juge, exerce une mission de pacification à travers la solution du litige dont il a été saisi. Sa saisine oblige les parties à renoncer au moins implicitement à un mode de règlement incompatible avec la vocation assignée à un cycle électoral, celle de départager les candidats à une élection sans

remettre en cause l'unité du tissu social. Le juge électoral se chargera alors de traduire en termes juridiques tous les aspects de la contestation politique pour la constituer en problème juridique pouvant être traité selon les règles, principes et techniques propres aux débats juridiques.

Ce contrôle juridictionnel du processus électoral destiné à résorber des conflits qui auraient pu alimenter des sources de violence a connu des illustrations retentissantes. En remontant dans le temps, il sera possible de faire remarquer que les constitutions des 90 ont misé sur les ressources de l'ingénierie constitutionnelle pour dénouer les crises. La régulation des rapports politiques n'est pas uniquement brutale ou armée, elle est aussi pacifique ; elle n'est pas non plus seulement politique, elle est aussi juridique ; comme degré supplémentaire de juridicisation du politique, les procédures juridictionnelles et le recours aux juges servent de techniques pour vider les conflits politiques. Il est ainsi arrivé aux cours et tribunaux de rendre des arbitrages audacieux et leurs décisions ont été respectées par les autorités politiques. Ainsi, les hautes juridictions n'ont-elles pas hésité à réformer des opérations électorales (au Mali en 1997 où la Cour suprême a annulé l'ensemble du premier tour des élections législatives), à remettre en cause le mandat d'un Chef de l'Etat convaincu de violation de la Constitution (à Madagascar où le Chef de l'Etat a dû démissionner en 1996 à la suite d'une

procédure d'empêchement).²⁸ On citera à titre d'exemples récents la décision d'annulation de l'élection présidentielle d'août 2017 par la Cour suprême du Kenya pour irrégularités relevées dans les opérations de vote tout comme au mois de mai 2019, la Cour suprême du Malawi invalida l'élection présidentielle pour fraudes à répétition, falsification de documents et nombreuses autres pratiques illégales²⁹. La capacité d'imagination, le courage et l'indépendance d'esprit des juridictions leur permettent de jouer un rôle déterminant en période de crise grave.

CONCLUSION

La régulation des transitions et des consolidations politiques par les élections a fait l'objet de deux lectures.

La première lecture d'inspiration pessimiste ou sceptique évoque la notion « d'erreur électorale » pour soutenir que les scrutins seuls –aussi libres et équitables-soient-ils ne suffisent pas à définir la démocratie. L'élection ne serait la démocratie que si elle est l'aboutissement d'un long processus, adossé à une ossature institutionnelle suffisamment robuste pour

²⁸ Jean du BOIS de GAUDUSSON « Défense et illustration du constitutionnalisme en Afrique après quinze ans de pratique du pouvoir », Mélanges Louis FAVOREU. Le nouveau constitutionnalisme, Dalloz, 2007, pp. 612 et ss.

²⁹ Pierre JACQUEMONT, *op. cit.* p. 27.

porter une justice indépendante, garantir les libertés fondamentales, apporter du développement et traquer la corruption.

Si l'on prend le principe de l'alternance pour un test de la santé d'une démocratie, très peu sont les Etats du continent dont les règles de la compétition électorale seraient assez fortes pour éviter qu'un candidat qui exerce déjà la fonction présidentielle à laquelle il prétend, en tire un avantage décisif.³⁰

Une deuxième lecture plus optimiste met en avant les succès électoraux enregistrés sur le continent pour insister sur cette phase d'institutionnalisation qui caractérise les systèmes électoraux en Afrique et qui fait faire des progrès à la machinerie électorale. Les évolutions observées au cours de ces trois dernières décennies seraient substantielles. D'où la nécessité d'éviter les généralisations. Il importe de réorienter le prisme d'analyse sur des études de cas localisées et différenciées pour pouvoir percevoir les conditions de réception de la norme électorale dans les différents pays africains.³¹

L'enseignement le moins contesté de l'analyse des processus électoraux dans la plupart des Etats montre que

³⁰ *Ibid.*, p. 51

³¹ Vincent DARRACQ, Victor MAGNANI, *op. cit.*, p. 850.

l'implantation de la démocratie électorale fut une histoire longue, chaotique, faite de progrès soudains et parfois de retours en arrière et que l'émergence de la figure de l'électeur citoyen et d'une machinerie électorale apte à garantir des scrutins réguliers résultent d'un processus étalé dans le temps, jamais achevé³². Si l'histoire de la démocratie par les élections en Afrique n'est pas celle d'une marche triomphale, elle n'est pas non plus celle d'un combat perdu d'avance.

³² *Ibid*

« LES JUGES DANS LES TRANSITIONS POLITIQUES »

Par madame **Dandi GNAMOU**,

Agrégée des facultés de droit,

Professeure Titulaire des Universités,

Juge à la Cour constitutionnelle du Bénin,

Présidente de la Haute Cour de Justice du Bénin

INTRODUCTION

« Au lieu de coups d'État et de changements anticonstitutionnels de gouvernement, efforçons-nous de faire en sorte que la démocratie prospère en Afrique »¹.

Tel était le souhait exprimé par Monsieur Ban Ki-Moon le 3 février 2009 lors du sommet de l'Union Africaine à Addis Abeba.

À l'évidence, le coup d'État et plus généralement les changements anticonstitutionnels de gouvernement constituent un problème pour une Afrique en plein processus de consolidation démocratique et de maturation politique.

¹ <https://press.un.org/fr/2009/sgsm12084.doc.htm#:~:text=2%20f%C3%A9vrier%202009-%C2%AB%20AU%20LIEU%20DE%20COUPS%20D'%C3%89TAT%20ET%20DE%20CHANGEMENTS%20ANTICONSTITUTIONNELS.%C2%BB%2C%20D'%C3%89CLARE%20BAN%20KI%20MOON&text=On%20trouvera%20ci%20Dapr%C3%A8s%20le.de%20l'ONU%2C%20M>.

Dans le contexte d'adhésion prônée au constitutionnalisme, il apparaît aux yeux du juriste un mystère inattendu et une énigme inexplicquée. Le vent de la démocratie qui souffle sur notre continent depuis 1990 n'a pas pu enrayer les causes sous-jacentes de ce fléau. Au contraire, le coup d'État en tant que « mode naturel de conquête du pouvoir »² fait son retour dans l'Afrique post-transition démocratique comme par transplantation.

En effet, le phénomène de coups d'État militaires est devenu récurrent³. Cette pratique connaît en Afrique de l'Ouest depuis quelque temps une résurgence comme l'illustrent les cas du Niger en avril 1999 et février 2010, la Côte d'Ivoire en décembre 1999, la Guinée-Conakry en décembre 2008, le Mali en mars 2012, puis en 2020 ; la Guinée-Conakry en septembre 2021⁴, le Burkina Faso en janvier 2022⁵, à nouveau

² VIGNON (Y.), « Les coups d'État en Afrique noire francophone », in *Les voyages du droit*, Mélanges Dominique Breillat, Paris, L.G.D.J., 2011, p. 613.

³ L'article 65 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990, par exemple, dispose ainsi que « toute tentative de renversement du régime constitutionnel par les forces armées ou de sécurité sera considérée comme une forfaiture et un crime contre la nation et l'État... ». La formule employée par la Constitution centrafricaine en son article 19, alinéa 4 diffère légèrement : « L'usurpation de la souveraineté par coup d'État, rébellion ou mutinerie constitue un crime imprescriptible contre le peuple centrafricain ».

⁴ <https://information.tv5monde.com/afrique/guinee-sur-les-traces-dun-coup-detat-collection-reportages-16384> consulté le 08/11/23, <https://www.jeuneafrique.com/1227529/politique/guinee-tentative-de-coup-detat-en-cours-a-conakry/> consulté le 08/11/23.

⁵ <https://issafrica.org/fr/iss-today/a-quoi-doit-on-le-coup-detat-au-burkina-faso> : <https://www.iris-france.org/170393-coup-detat-au-burkina-faso-entre-crise-multiforme-et-jeux-dinfluence/> Consulté le 09/11/23.

le Mali le Niger en juillet 2023⁶. Une certaine statistique indique que l'Afrique de l'Ouest a connu soixante-douze (72) coups d'État entre 1960 et 1990 et dix coups d'État ces 20 dernières années⁷.

Serge François SOBZE et Francis OKE notent que de 1960 à 1990, l'Afrique s'est offerte comme terre de prédilection des régimes autoritaires et unanimistes. Mais si le tournant de 1990 nous a donné quelque espoir en termes de « transitions constitutionnelles démocratisantes » au sens de Magali Besse, depuis 2003, elle s'est transformée en un camp d'institutionnalisation des coups d'État comme mode de droit commun d'accès au pouvoir d'État⁸.

⁶<https://www.jeuneafrique.com/evenements/coup-etat-niger-bazoum/>
<https://www.francetvinfo.fr/monde/afrique/niger/coup-d-etat-au-niger-on-vous-resume-un-mois-de-tensions-entre-la-france-et-le-regime-militaire-au-pouvoir-en-six-actes-6026852.html>
Consulté le 08/11/2023

⁷ Conseil de Sécurité. Communiqué de presse CS/2462, 4720^e séance, « Le Conseil de Sécurité se mobilise devant l'ampleur du trafic illicite d'armes légères en Afrique de l'Ouest et le phénomène de mercenariat », « *Les ministres de pays d'Afrique de l'Ouest dénoncent l'existence de sociétés privées spécialisées dans la fourniture de services en matière de sécurité* », New York, 18 mars 2003, www.un.org/News/fr, site consulté le 24 novembre 2023, p.p.1-18.

⁸ Les cas récents du Mali, de la Guinée Conakry, du Burkina Faso viennent s'ajouter aux coups d'État militaires (Algérie, Burundi, Centrafrique, Comores, Côte d'Ivoire, Gambie, Guinée Bissau, Niger...), à des insurrections ou rébellions armées (Côte d'Ivoire, Sierra Léone, Libéria, RDC, République Centrafricaine...) ou à la radicalisation de l'opposition politique (Kenya, Guinée, Togo, Zimbabwe...).

Dans l'écho assourdissant des coups d'État⁹, l'ordre politique vacille, laissant place à l'incertitude et à la reconfiguration du pouvoir. Dans la perspective de rétablir cet ordre politique, les États ont recours à tout le moins à une transition politique.

Selon Institut Républicain International « *Une transition politique peut être comprise comme un moment politique caractérisé par un changement significatif au niveau des valeurs, des institutions, du leadership ou du gouvernement* »¹⁰.

Mais la transition ne se fait pas uniquement en cas de coup d'État, mais généralement en situation de crise, c'est-à-dire, « *les circonstances ou les situations de conflits, parfois violents, pendant lesquelles le fait politique prime sur le droit et la hiérarchie des normes juridiques est soit mise sur orbite, soit dévalorisée ou ne présente aucune importance* ».

La période 2010-2014 avait déjà été favorable aux situations de crises appelant un droit transitoire avec le printemps arabe¹¹ notamment en 2012 pour la Tunisie, l'Égypte et la

⁹ MASSINA (P.), « Le coup d'État, entre déshonneur et bienveillance », *Afrilex*, p. 25-26. https://afrilex.u-bordeaux.fr/wp-content/uploads/2021/03/PALOUKY_Massina_Le_coup_d_Etat.pdf

¹⁰ Institut Républicain International, *Soutenir des transitions politiques pacifiques : principales tendances de conflits et leçons tirées de la promotion de la paix 2023*, p. 3. https://www.iri.org/wp-content/uploads/2023/01/High_Res_Two-Page_Policy-Brief_fre-FR.pdf

¹¹ DECHAUX (R.), « La légitimation des transitions constitutionnelles. », in: Xavier Philippe. *Transitions constitutionnelles et constitutions " transitionnelles " : quelles*

Libye, la révolution au Burkina Faso, les coups de force en Centrafrique, la période transitoire à Madagascar.

La période de remise en cause peut se cantonner à celle d'une transition constitutionnelle, comme elle peut aboutir à une transition démocratique.

À la vérité, l'histoire politique de nombreux États est parsemée de moments charnières, de bouleversements profonds où l'ordre établi subit des mutations significatives. Ces périodes de transition politique, qu'elles soient le résultat d'élections cruciales, de révolutions populaires ou de changements constitutionnels, posent des défis considérables pour la stabilité institutionnelle et la continuité de l'État de droit¹². À ces périodes de transition correspond un droit, le droit transitoire bien connu en cas de conflits de lois dans le temps et qui est « *constitué de règles créées dans une situation légale particulière pour s'appliquer dans une période intermédiaire entre l'abrogation d'une loi ancienne et l'entrée d'une loi nouvelle* ».

La dynamique des transitions politiques est un phénomène complexe qui a façonné l'évolution de nombreux États à

solutions pour une meilleure gestion des fins de conflit ? Institut Universitaire Varenne, pp. 165 à 196, 2014, Transition & Justice, 978-2-37032-022-3. hal-03135153
¹² Lire SOBZE (S. Fr.), « Émergence de la justice para-constitutionnelle en Afrique Subsaharienne », *Revue Constitution et Consolidation de l'état de droit, de la démocratie et des libertés fondamentales en Afrique (RCC)*, 2022 N° 7 / Semestriel, pp. 9-61. ISSN : 1840-9687.

travers le monde. Ces périodes de transformation politique sont souvent caractérisées par des changements substantiels dans la gouvernance, les institutions et les relations de pouvoir. Ce qui y fait droit, c'est la force, le rapport de force en faveur d'une situation de fait.

L'émergence d'une nouvelle ère politique soulève inévitablement des défis juridiques considérables, mettant en lumière la nécessité d'une approche systématique et réfléchie de la part du système judiciaire. Car au cœur de la République, au cœur d'un État, dans la logique des trois pouvoirs, il y a l'Exécutif, le législatif et le pouvoir judiciaire.

Au cœur donc de la transition se trouve « nécessairement », les juges, acteurs clés dont le rôle est fondamental pour assurer la légitimité, la stabilité et la conformité aux normes juridiques. Dans ce contexte, notre questionnement réside dans la compréhension de la partition des juges pendant les transitions politiques. Comment les juges contribuent-ils à maintenir l'ordre constitutionnel et à prévenir les abus de pouvoir lors des transitions politiques ?

Les juges, en tant que gardiens de l'État de droit, soit en qualité de juge ordinaire, de juge constitutionnel ou juge communautaire, sont appelés à jouer un rôle déterminant dans la préservation de la stabilité institutionnelle, de la justice et de la légitimité démocratique. Cependant, la diversité des juridictions et des systèmes légaux soulève des

questions complexes sur la manière dont ces acteurs juridiques s'adaptent et répondent aux défis spécifiques posés par les transitions politiques.

A priori, il est loisible de constater que le juge ordinaire (judiciaire ou administratif) est bien souvent peu concerné par un changement à la tête de l'État, si ce n'est dans l'impact de la crise sur le délai raisonnable à observer pour rendre la justice à cause de la fébrilité par suite d'un coup ou d'un renversement.

Les dispositions légales autour des incriminations classiques restent généralement en vigueur et ne connaissent de modification qu'à l'aune de la modification ou de l'imposition d'un nouvel ordre juridique au sommet, d'une nouvelle *Grundnorm*. Les juges particulièrement impactés sont majoritairement ceux en charge de la protection de la loi fondamentale, de la *Grundnorm*, c'est-à-dire le juge constitutionnel et de plus en plus le juge de l'intégration soucieux de la préservation de l'ordre constitutionnel dans les États. Ce dernier a en effet la charge d'assurer le bannissement des changements anticonstitutionnels de gouvernement donc la préservation d'un ordre constitutionnel préexistant à la « perturbation ».

Classiquement en théorie constitutionnelle, les normes constitutionnelles produites au moyen des pouvoirs de crise sont des normes de nature *infra*-constitutionnelle et ne

peuvent donc pas aboutir à une révision de la Constitution ou même à une remise en cause des dispositions constitutionnelles ou de la Constitution.

On pense aux articles des constitutions francophones sur les pouvoirs de crise, quand sont interrompues ou lorsqu'il y a menace d'interruption du fonctionnement régulier des institutions. Situations dans lesquelles les pouvoirs exceptionnels, pouvoirs limités dans le temps sont reconnus au président de la République, et qui sont commandés par l'état de nécessité pour justifier ce droit constitutionnel d'exception.

Le sauveur de la République, c'est le Président de la République, arbitre et garant des temps normaux qui cumule en temps de crise les pouvoirs exécutifs et législatifs en contradiction avec la « séparation des pouvoirs ».

Mais les crises dont s'agit balaiant d'abord le chef de l'Exécutif. Il est vrai que les crises politiques donnent lieu à des situations a-juridiques, formalisées par une justice en dehors de la Constitution. Pour ne pas sombrer dans l'absence de justice, la justice en situation de crise donnant lieu à l'application d'un droit transitoire se doit d'être apaisée.

Une telle justice passe par la nécessité de légitimation des forces ou des autorités politiques qui prennent le pouvoir exécutif, afin de laisser penser que le contexte constitutionnel

désormais affiché est consenti par le peuple constituant. Les équilibres institutionnels et les leviers nécessaires pour une telle crédibilisation sont dans les mains du juge des pouvoirs publics qui s'il n'a pas été dissout est appelé à exercer son office pour rétablir l'organisation constitutionnelle mise à mal par la crise.

Avec un droit constitutionnel en dehors de la Constitution et dépourvu de la *Grundnorm*, le juge officie dans un monde ou dans un droit parallèle à la Constitution qu'il est loisible de nommer la para constitutionnalité. Il reste que garant de l'État de droit, la para constitutionnalité ne peut exonérer le juge de sa première obligation, de son serment et de son allégeance au cœur du constitutionnalisme moderne, l'organisation des pouvoirs publics, la séparation des pouvoirs, la spécialisation des fonctions dans l'État, l'indépendance et l'impartialité reconnue au juge visent un objectif ultime, préserver les droits et libertés fondamentales en maintenant la paix sociale. Autrement dit, dans la gestion des transitions politiques, le juge est soumis au droit transitoire (I), mais reste accroché à la préservation de la paix sociale (II).

I- LA SOUMISSION AU DROIT TRANSITOIRE

S'imposant par la force des armes ou au gré d'une révolution (évolution), coup d'État ou « coup de liberté », les auteurs bouleversent le champ juridique classique qui remet en cause la constitutionnalité en vigueur et adoptent des actes

normateurs pour rétablir une nouvelle constitutionnalité. À travers des chartes de transitions ou des « petites Constitutions » qu'Otto Pfersmann définit comme des normes, « *provisoires, parfois même formalisées, souvent uniquement matérielles* », intermédiaires entre la Constitution révolue et la Constitution future encore au stade de projet, le nouveau détenteur du pouvoir exécutif crée un droit hors du droit, et de la *Grundnorm*, un droit qui tend à se substituer à la *Grundnorm* qui s'impose au juge (A).

Le juge dans l'État après une possible tentative juridique de résistance se voit rattraper par le réalisme politique et juridique de survivance de la Constitution (B).

A- L'imposition de fait de la para constitutionnalité

Le juge constitutionnel a bien souvent prêté serment pour protéger une Constitution qui est mise de côté par une décision de suspension qui être explicitement décrétée. C'est le cas après un coup d'État militaire, (Côte d'Ivoire, 1999), (Guinée Conakry, 2008), (Niger, 2010), (RCA, 2003, 2013, (Mali, 2014) ; ou par une Charte de transition consensuellement adoptée par les protagonistes de la crise (Cas de la RCA).

Sur le plan matériel, la suspension peut être déduite de l'adoption d'une Constitution transitoire (Accords de Linas - Marcoussis du 23 janvier 2003, Charte de transition de Madagascar du 09 août 2009...). Les conditions de la

suspension restent illicites dès lors que la suspension se fait hors constitution. Mais le juge va statuer en se fondant sur le corpus « para constitutionnel », offrant une justice a-constitutionnelle.

La para constitutionnalité source de l'office du juge

La para-légalité constitutionnelle est désormais la source première de nombreuses décisions constitutionnelles très controversées. On se réfère ici aux décisions du 8 février 2022 du Conseil constitutionnel portant constatation de la vacance de la présidence du Faso, prises après la démission de Monsieur Roch Christian Marc Kaboré de ses fonctions de Président du Faso, et celle relative à la dévolution des fonctions de Président du Faso.

On peut aussi citer en exemple le contrôle de constitutionnalité par la Cour constitutionnelle de transition gabonaise sur la loi portant Statut du magistrat au Gabon en date du 26 octobre 2023 adoptée par une assemblée nationale et un sénat de transition loi n°040/2023 du 26 octobre 2023 portant statut des magistrats.

L'expérience du Burkina Faso est assez illustrative de la survivance de la Constitution. L'acte fondamental du Mouvement patriotique pour la sauvegarde et la restauration élaboré le 29 janvier 2022 et plus particulièrement son article 36 rappelle que dès sa signature, l'acte fondamental lève la

suspension de la Constitution du 02 juin 1991 qui s'applique à l'exception de ses dispositions incompatibles avec le présent Acte. C'est donc cet acte qui légitime le retour à la Constitution, qui lui « redonne » vie.

Une justice a-constitutionnelle

Durant la période de contestation et de convulsion politique, la pratique constitutionnelle africaine va générer une justice a-constitutionnelle qui se démarque des cadres classiques de la justice constitutionnelle et donc, du droit constitutionnel.

La Haute Cour constitutionnelle malgache, saisie de la conformité des deux ordonnances à la Constitution, (ordonnance n°2009-001 du 17 mars 2009 et ordonnance n°2009-002 du 17 mars 2009) va rendre le 23 avril 2009, une décision qui étonne, car elle retient une notion encore inconnue du paysage constitutionnel à savoir « l'ordonnance transitionnelle ».

Les décisions du juge constitutionnel burkinabé, ivoirien après les élections présidentielles, la prestation de serment du président gabonais devant une cour constitutionnelle dissoute sont autant d'éléments d'une justice a-constitutionnelle.

On assiste en réalité à une justice constitutionnelle à deux vitesses, résultante de la suspension de la Constitution,

censée être la boussole du juge. Les motivations des décisions du juge sont de plus en plus influencées par son environnement.

La soumission au droit transitoire relève du fait, des crises sociales et politiques. Le juge est aussi tenté d'assurer la survie de la Constitution

B- La survie de la Constitution ou le relativisme constitutionnel

La survie de la Constitution peut faire à jour notamment sur deux plans, soit par le juge interne ou par le juge communautaire.

Le juge citoyen par le rétablissement de l'ordre constitutionnel renversé

D'abord, il peut s'agir de la réaction du juge citoyen ou du juge en tant que membre d'un organe constitutionnel pour maintenir l'ordre constitutionnel perturbé à l'image de l'article 66 de la Constitution, ensuite dans le maintien dans sa jurisprudence des clauses d'éternité ou principes intangibles.

L'importance de la « constitutionnalité » ou la régularité constitutionnelle est d'ailleurs telle que le constituant béninois n'imagine pas un renversement de l'ordre constitutionnel sans réaction forte de tout béninois et

particulièrement de ceux qui appartiennent à un organe constitutionnel. Le constituant béninois dispose à l'article 66 de la Constitution, « qu'en cas de coup d'État, de putsch, d'agression par des mercenaires ou de coup de force quelconque, tout membre d'un organe constitutionnel a le droit et le devoir de faire appel à tous les moyens pour rétablir la légitimité constitutionnelle, y compris le recours à la coopération militaire ou de défense existants. Dans ces circonstances, pour tout béninois, désobéir et s'organiser pour faire échec à l'autorité illégitime constituent le plus sacré des droits et le plus impératif des devoirs ».

Devoir de désobéissance, droit de recourir à tous les moyens...Mais, dans une crise politique, le juge a-t-il les moyens de s'opposer durablement aux autorités de fait ?

Le juge tente aussi de faire vivre le droit constitutionnel d'avant crise dans son office. Cette survivance est la conséquence, du maintien en vigueur de la Constitution du fait d'une substitution « inconstitutionnelle » par les Chartes de transition (Mali, Burkina, Guinée). Les modalités d'adoption de ses chartes les placent d'ailleurs dans le champ de la légalité bien qu'elles se développent et ont vocation matériellement à être dans l'environnement constitutionnel.

Le juge constitutionnel peut rester dans la préservation de principes intangibles dans la précédente constitution, « la séparation des pouvoirs, l'intégrité du territoire national, la

forme républicaine de l'État », si l'on s'en réfère par exemple à la jurisprudence béninoise sur les options fondamentales¹³.

La tentative de retour à l'ordre constitutionnel bafoué par le juge communautaire

Le juge communautaire ne reste pas en marge du rétablissement de l'ordre constitutionnel bafoué. Ainsi, dans le cadre de la CEDEAO, les rappels au retour de l'ordre constitutionnel ont trouvé un écho favorable devant le juge communautaire à l'occasion de l'Ordonnance n°06/22/CJ du 24 mars 2022 et surtout récemment dans la **décision du 16 novembre 2023** à la demande du Niger.

La soumission relative du juge au droit transitoire, le laisse débiteur de la préservation de l'État de droit par le maintien de la paix sociale.

II- L'OBLIGATION DE PRESERVATION DE L'ÉTAT DE DROIT

Tel des éclaireurs dans les labyrinthes tumultueux des transitions politiques, les juges se tiennent en première ligne, déployant leur autorité et leurs compétences pour guider les sociétés à travers les méandres de la transformation, éclairant ainsi le chemin vers une nouvelle ère de justice et de stabilité.

¹³ Cour constitutionnelle du Bénin. Décision DCC 11-058 du 25 août 2011. options fondamentales.

Les juges le font soit pour préserver l'ordre juridique (A) soit pour encadrer le pouvoir des autorités de transition (B).

A- La préservation de l'ordre juridique démocratique et de la stabilité

La préservation de l'ordre juridique et de la stabilité sociale constitue l'une des missions fondamentales du pouvoir judiciaire. En effet, la fonction judiciaire dans la préservation de l'ordre juridique repose sur plusieurs aspects fondamentaux qui contribuent à maintenir la cohérence et la stabilité du système légal au sein d'une société¹⁴. Les juges jouent un rôle central dans l'interprétation et l'application des lois, faisant de celles-ci des outils justes et équitables pour régir les relations sociales. Cette fonction peut être explorée à travers deux (02) dimensions principales : l'interprétation des lois et la protection des droits fondamentaux.

L'interprétation et l'application des lois.

Il sied de retenir que la tâche première des juges est d'interpréter les textes légaux de manière à en extraire le sens et l'intention du législateur. Cela va au-delà d'une simple application mécanique des lois ; les juges sont appelés à

¹⁴ FALILLOU DIOP (M.), « Les sanctions juridictionnelles aux violations de l'ordre constitutionnel dans l'espace CEDEAO », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 134, no. 2, 2023, p. 268.

analyser le contexte, les principes sous-jacents et les implications possibles de chaque disposition.

En exerçant cette fonction, les juges contribuent à définir la jurisprudence, créant ainsi une base solide pour l'ensemble du système juridique¹⁵. Par ailleurs, l'importance de cette interprétation précise réside dans le fait qu'elle permet de prévenir les divergences interprétatives et les incohérences potentielles au sein de l'ordre juridique. En définissant clairement la portée et les limites des lois, les juges participent à la construction d'un cadre légal robuste qui offre prévisibilité et stabilité aux citoyens et aux acteurs juridiques¹⁶.

L'exercice de stabilité est important, puisqu'il appartient au juge de s'assurer que tout requérant bénéficiera d'un droit à un recours effectif, un recours impartial tranché dans un délai raisonnable comme constaté.

¹⁵ GNAMOU (D.), « La cour constitutionnelle en fait-elle trop ? », in *La Constitution béninoise du 11 dec. 1900 : un modèle pour l'Afrique ? Mélanges en l'honneur de M. A. GLELE*, Paris, L'Harmattan, 2014, pp. 687-715

¹⁶ Lire Hélène Hardy, *Le principe de sécurité juridique au sens du droit de la Convention européenne des droits de l'homme*, Thèse de droit, Université Montpellier, 2019, 862 p.

La protection des droits fondamentaux.

Les juges constitutionnels comme communautaires¹⁷ sont les gardiens des droits fondamentaux inscrits dans les Constitutions, les lois et Conventions¹⁸.

En s'assurant que ces droits sont respectés, ils contribuent à maintenir un équilibre entre l'autorité de l'État et les libertés individuelles. Cette protection des droits fondamentaux revêt une importance particulière dans la préservation de l'ordre juridique, car elle garantit que le système légal ne devient pas un instrument d'oppression, mais plutôt un garant de la justice et de l'équité¹⁹.

La prise de décision judiciaire en matière de droits fondamentaux établit des principes directeurs qui servent de référence pour l'ensemble de la société²⁰.

¹⁷ AKANDJI-KOMBÉ (J.-Fr.), « Le juge de la CEDEAO et la révolution démocratique burkinabé: brèves remarques préoccupées sur une décision inquiétante », <https://jfaki.blog/wp-content/uploads/2015/07/le-juge-de-la-cedea0-et-la-rc3a9volution-dc3a9mocratique-burkinabc3a9c2a01.pdf>

¹⁸ Les traités sont des accords juridiques internationaux conclus par écrit entre des États et/ou d'autres sujets de droit international en vue du règlement de leurs relations réciproques indépendamment de leur dénomination (traités, conventions, accords, protocoles). Art. 2(i) (a) de la Convention de Vienne sur le Droit des Traités de 1969.

¹⁹ <https://jfaki.blog/wp-content/uploads/2015/07/cjcedea0-13-juil-2015-cdp-et-autres-c-burkina2.pdf>

²⁰ <https://www.24haubenin.info/?La-Cour-de-justice-de-la-Cedeao>

Les juges doivent maintenir une structure juridique qui concilie les impératifs de l'ordre public avec le respect des droits individuels, renforçant ainsi la stabilité sociale.

La constitution suspendue ou abrogée ménage toujours dans la situation de crises le respect des droits et libertés fondamentales. Les droits fondamentaux sont opposables à tous les juges, en tant que droit des droits.

On voit que les chartes de transition préservent ou ménagent une partie dédiée aux respects des droits et libertés fondamentales. Au Bénin même en situation d'utilisation des pouvoirs exceptionnels de crise, les droits constitutionnellement établis des citoyens continuent d'être maintenus et respectés²¹.

En période transitoire, la préservation des droits et libertés fondamentales est cardinale pour crédibiliser le coup d'État ou de liberté.

La confiance du citoyen au rôle du juge est essentielle.

Classiquement même quand on reconnaît **les pouvoirs de crise et les pouvoirs exceptionnels c'est sans préjudice des droits et libertés fondamentaux**. Ces droits et libertés peuvent être vus comme l'indérogeable. Article 3 commun aux 4 conventions de Genève, la Charte de la transition,

²¹ Article 68 de la Constitution du Bénin.

abrogation des institutions, mais pas des droits, la Constitution complète.

La rupture de l'ordre constitutionnel ne peut en aucun cas mettre fin à ces droits. La protection de ces droits est l'obligation pour tous les juges judiciaire, administratif, constitutionnel ou communautaire.

En somme, la fonction judiciaire dans la préservation de l'ordre juridique s'exprime à travers une interprétation judicieuse des lois et une protection vigilante des droits fondamentaux. Ces actions des juges établissent un socle solide sur lequel repose la stabilité du système juridique, assurant ainsi la confiance des citoyens dans l'efficacité et l'équité du pouvoir judiciaire.

B- L'encadrement des pouvoirs des autorités de transition

En Afrique, on observe un recours systématique à la fabrication de la loi constitutionnelle dès que des dirigeants autoproclamés investissent les instances gouvernantes à la suite d'un coup d'État. Ces derniers mettent sur pied de nouveaux instruments qui deviennent la vitrine du juge constitutionnel au détriment de la Charte fondamentale. Si la justice para-constitutionnelle qui s'y dégage contribue à

sauvegarder les acquis constitutionnels²², elle détourne la justice constitutionnelle africaine de son lit.

D'où le nécessaire encadrement des pouvoirs des autorités instituées.

La conservation des grands principes et équilibres constitutionnels

Cette autolimitation est perceptible dans le raisonnement du juge constitutionnel malgache²³ qui rappelle que le mouvement de « *déconstitutionnalisation* » qui est légitimé par la justice para constitutionnelle peut être compensé, par un mouvement inverse de « *re-constitutionnalisation* »²⁴. À cet égard l'exemple de la Convention malgache de 1991 a été évoquée où la HCC²⁵ n'a pas senti le vent tourner pour suivre « la volonté du peuple ». Il s'agit, de la conservation des principes fondamentaux de la République ou, pour

²² FALL (A. B.), « Le juge constitutionnel béninois, avant-garde du constitutionalisme africain ? » in Joël Frédéric AÏVO (dir.), *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990. Un modèle pour l'Afrique ? Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE*, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 717-728 ; KANTE (B.), « Les juridictions constitutionnelles et la régulation des systèmes politiques en Afrique », in *Constitutions et pouvoirs. Mélanges Jean GICQUEL*, Paris, Montchrestien, 2008, pp. 265-276.

²³ *Décision du 23 avril 2009*. Malgré la transition et le changement organique et formel de l'organisation de l'État que suscite la transition, les principes fondamentaux de la République demeurent intangibles.

²⁴ SOBZE (S. Fr.), « Émergence de la justice para-constitutionnelle en Afrique Subsaharienne », *op. cit.*, p.46

²⁵ Haute Cour constitutionnelle.

reprendre le juge constitutionnel béninois, des « *options fondamentales* »²⁶ telles que « la séparation des pouvoirs, l'intégrité du territoire national, la forme républicaine de l'État », qui demeurent intangibles.

Elle permet un encadrement des pouvoirs des autorités et du juge constitutionnel surtout en période de crise politique afin que la justice para-constitutionnelle, ce « *nouvel avatar [juridictionnel]* »²⁷ qui émerge en Afrique reste une justice de transition ou mieux une justice transitoire²⁸ dont la légitimité doit être négociée et limitée par la durée de la crise.

Dans cette posture, il appartient au juge d'être le gardien de la démocratie et le garant de la paix sociale.

La nécessaire inclusion du détenteur du pouvoir souverain

La crédibilité de l'action salvatrice de l'armée ou d'une révolution passe par la **sécurisation offerte aux citoyens, l'adhésion de ce dernier aux processus et réformes qu'il subit**. La source du pouvoir ne pouvant être en dehors de la

²⁶ Cour constitutionnelle du Bénin. *Décision DCC 11-058 du 25 août 2011*.

²⁷ SIENOU (J. I.), « Le nouvel avatar démocratique en Afrique : l'obsession du second », *RFD const* sept. 2016, n°107, pp. 633-652.

²⁸ Sur cette dynamique, lire BRUNET (P.), « Le juge constitutionnel est-il un juge comme les autres ? », *Dalloz*, 2005, p. 115 ; BLACHER (P.), « Le Conseil constitutionnel en fait-il trop ? », *Pouvoirs*, n°105, 2003, p. 17-28.

soumission volontaire des gouvernants aux gouvernés, le rôle du juge constitutionnel est d'éviter que la formalisation d'une nouvelle Constitution se fasse sans le peuple. La référence aux assises nationales, à la Conférence nationale, ou aux assises de la refondation restent essentielle afin que l'Assemblée constituante ne dépossède pas les citoyens de la participation à la formalisation de ce nouveau vivre ensemble.

La confiance dans la justice passe par **cet effort d'intériorisation ou d'inclusivité des citoyens et des acteurs politiques**, voire de tous les acteurs politiques. L'association est celle des acteurs politiques comme au Congo. C'est aussi la recherche d'une forme de consensus national, en référence à la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance du 30 janvier 2002 et le Protocole A/SP1/12/01 du 21 décembre 2001 de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance. Tel est le cas pour les assises nationales de la refondation au Mali, (Loi n°2022-001/portant révision de la Charte de la transition (considérant les recommandations des Assises nationales de la Refondation de l'État des 27 au 30 décembre 2021, primauté de la charte de transition (article 25 de la Charte).

Conclusion : Une contribution mitigée

La contribution des juges dans le processus de transition politique est mitigée eu égard à la contestation desdits juges. En effet, la contestation des juges pendant les transitions politiques soulève des questions importantes liées à l'indépendance judiciaire à la légitimité des institutions et à la recherche d'un équilibre entre la stabilité politique et la protection des droits fondamentaux.

L'indépendance judiciaire, pendant les périodes de transition politique, se trouve au cœur de nombreux débats et controverses, illustrant les défis inhérents à la préservation de l'État de droit dans un contexte de changement institutionnel.

Comment dès lors juger sur le fondement d'une source, considérée comme inexistante ou a-juridique ?

En s'intéressant tout simplement à l'État de droit, « le régime de l'État de droit est conçu dans l'intérêt des citoyens » : « L'État de droit est établi simplement et uniquement dans l'intérêt et pour la sauvegarde des citoyens : **il ne tend qu'à assurer la protection de leur droit ou de leur statut individuel.** Le régime de l'État légal est orienté dans une autre direction : il se rattache à une conception politique

ayant trait à l'organisation fondamentale des pouvoirs » (Carré de Malberg)²⁹.

Peut-être en se rappelant que l'État en tant qu'organisation sociale n'existe que parce que nous avons confié dans les mains des gouvernants le droit de nous guider et d'user du monopole de la violence légitime pour nous permettre de mieux profiter de nos droits et libertés fondamentales, parce que nous croyons que nos gouvernants nous protègent et n'abusent pas des pouvoirs qu'on leur a confiés et qu'en cas de différends, les juges restent indépendants, impartiaux.

À la base de la justice, il y a la justice morale (le juste, la morale, la qualité de la vie) substituée à la justice juridique. Le constitutionnalisme moderne en ce qu'il a pour fondement la protection des droits fondamentaux oblige dès lors en période de transition à mettre d'abord et avant tout en avant la justice morale.

²⁹ Lire Patrick Gaia et al., *Droit constitutionnel*, Archives ouvertes, 2010, p. 57.

« QUELS MÉCANISMES JURIDIQUES (NORMATIFS ET INSTITUTIONNELS) POUR LA PRÉVENTION DES CRISES POLITIQUES EN AFRIQUE ? »

Par monsieur **Oumarou NAREY**

Agrégé des Facultés de droit.

Professeur titulaire des Universités du CAMES

Les mécanismes juridiques (normatifs et institutionnels) dont il est question ici concernent les moyens, les organisations ou organismes, juridictions et institutions qui interviennent dans la prévention des crises politiques. Celles-ci peuvent s'entendre des situations dont « *la gravité est à la limite de la déconstruction (destruction) du système politique* »¹. Ainsi, pour faire face aux crises politiques – remise en cause ou tentative de remise en cause de la démocratie et de l'ordre constitutionnel, menaces à la paix et à la sécurité engendrant de nombreuses pertes en vies humaine destruction inutile des biens débouchant souvent sur une catastrophe humanitaire – il a été élaboré un large éventail d'instruments juridiques contraignants et non contraignants qui ossaturent

¹ MELEDJE, D. F., *Droit constitutionnel. Théorie générale. institutions politiques*, les éditions ABC, 2022, p. 453.

aujourd'hui les mécanismes normatifs et institutionnels visant à prévenir les conflits et crises politiques en Afrique.

Avec la prolifération des changements anticonstitutionnels de gouvernement, des conflits, des guerres et des massacres, les institutions régionales et sous-régionales africaines ont certes mis en place des mécanismes pour y faire face, mais ces moyens sont limités, voire inefficaces. Ces considérations générales nous amènent à analyser, d'une part, les mécanismes juridiques et institutionnels existants, et à relever, d'autre part, les limites de leur mise œuvre.

I- LES MÉCANISMES JURIDIQUES ET INSTITUTIONNELS EXISTANTS

Ces mécanismes prennent deux formes : les procédures politiques et/ou diplomatiques (A) et les procédures judiciaires (B).

A- Les procédures politiques et/ou diplomatiques

Il convient tout d'abord de rappeler le cadre normatif et institutionnel avant de décliner ses procédures. Ainsi, la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), créée en 1975, s'inscrivait dans une dynamique d'intégration économique ; elle n'avait pas d'ambitions particulières en matière de résolution des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité dans la sous-région ouest africaine. Mais depuis les années 1990, par le truchement et

la combinaison de plusieurs facteurs, la CEDEAO s'est attribuée un rôle nouveau dans la gestion des conflits. Ce rôle nouveau a nécessité l'adoption d'un certain nombre de textes. Il faut noter tout d'abord, la Déclaration des principes politiques de la CEDEAO du 6 juillet 1991 adoptée à Abuja ; ensuite le Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement de conflits, de maintien de la paix et de la sécurité en date du 10 décembre 1999 ; enfin, le Protocole A/SSP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance de 2001.

Prenant appui sur ses instruments, la CEDEAO s'investit dans la résolution des crises et des conflits à travers des actions politiques et/ou diplomatiques, notamment la suspension des Etats membres, la prise des sanctions économiques et financières, etc. Ce faisant, la CEDEAO donne un écho favorable aux alinéas 2 et 3 de l'article 52 de la Charte des Nations Unies qui prévoient que *« Les Membres des Nations Unies qui concluent [des] accords ou constituent [des] organismes doivent faire tous leurs efforts pour régler d'une manière pacifique, par le moyen desdits accords ou organismes, les différends d'ordre local, avant de les soumettre au Conseil de sécurité. Le Conseil de sécurité encourage le développement du règlement pacifique des différends d'ordre local par le moyen de ces accords ou de ces organismes régionaux, soit sur l'initiative des États intéressés, soit sur renvoi du Conseil de sécurité »*.

En matière diplomatique et/ou politique, la CEDEAO a mis en place un Conseil des sages qui est un instrument en 2005 pour la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique de l'Ouest, à l'image du « Conseil des sages en Afrique pour la paix » devenu aujourd'hui le Groupe des sages. En effet, celui-ci a été créé en vertu de l'article 11 du Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union Africaine (UA), notamment pour soutenir les efforts déployés par le Conseil et le Président de la Commission de l'UA, en particulier dans la prévention des conflits. En créant le Conseil ou Groupe des sages, l'UA et la CEDEAO ont reconnu l'importance des mécanismes traditionnels de règlement des conflits et leur pertinence dans la prévention et la médiation des différends et des conflits dans l'Afrique contemporaine. En ce qui concerne la CEDEAO, il est à relever qu'elle a été très active dans le règlement des conflits au Liberia, en Sierra Leone et en Guinée-Bissau.

La CEDEAO s'est aussi beaucoup investie à travers des efforts politiques, notamment pour la résolution de la crise ivoirienne, consécutive aux violences post-électorales de 2011, et plus récemment des crises maliennes, burkinabé et guinéenne. En effet, la CEDEAO, à travers son Groupe de contrôle (ECOMOG), s'est notamment illustrée au Liberia, en 1993. En dépit des difficultés évidentes de logistique, de collecte de renseignements, de moyens opérationnels, etc., l'ECOMOG a joué un rôle considérable dans la résolution de

la crise libérienne. L'ECOMOG a mené des opérations qui couvraient non seulement la dimension militaire, mais également celle humanitaire. Son action a servi de cadre à l'organisation de l'élection présidentielle de 1997. La CEDEAO s'est aussi intéressée à la crise en Sierra Leone. Dans ce pays, « *la restauration de la légalité républicaine s'est effectuée en 1998, à la suite du renversement du Président Ahmed Teejan Kabbah par une junte militaire. La signature d'un protocole d'accord sur le règlement de la crise s'est faite à Lomé en septembre 1999. La stabilisation durable de la situation s'est opérée dans le cadre de l'implication massive de la communauté internationale (notamment l'ONU, sous la férule de la Grande Bretagne)* »². En Côte d'Ivoire, le comité de médiation de la CEDEAO a joué un rôle non négligeable dans le dépôt des armes par les insurgés et assaillants en vue d'un règlement de leurs différends par des voies pacifiques.

La CEDEAO a également intégré dans ses instruments juridiques des mécanismes de réactions face aux changements anti-constitutionnels de gouvernement, allant de la suspension des Etats membres aux sanctions d'ordre politique, économique, financier pour dissuader les auteurs des coups d'Etat, comme le témoignent les cas les plus récents (Mali, Burkina Faso, Guinée, Niger). En effet, la

² BIDOUZO, Th., *Les organisations internationales et la résolution des conflits post-bipolaires en Afrique*, Aix-en-Provence, DEDICE éditions, 2019, pp. 67 et s.

condamnation des coups d'Etat a été suivie d'une série de sanctions à leur encontre conformément au Protocole additionnel³ qui prévoit qu'il peut être décidé à un moment approprié de prendre des sanctions qui peuvent aller par graduation du refus de soutenir les candidatures présentées par l'Etat membre concerné à des postes électifs dans les organisations internationales à la suspension de l'Etat concerné de toutes les instances de la CEDEAO en passant par le refus de tenir toute réunion de la CEDEAO dans l'Etat concerné. En cas de suspension, le Protocole prévoit que la CEDEAO continuera « [...] de suivre, d'encourager et de soutenir tout effort mené par l'Etat membre suspendu aux fins de retour à la vie institutionnelle démocratique normale »⁴. A cela s'ajoute le régime de sanctions prévu par l'Acte additionnel A/SA. 13/02/12 du 17 février 2012, allant de l'interdiction de voyager et dénégaration de visas ainsi que le gel des avoirs des auteurs et de leurs familles⁵.

³ Article 45 du Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance de la CEDEAO.

⁴ *Ibid.*

⁵ Par exemple, par Décision A/DEC.2.01/2018 signée du Président en exercice de la CEDEAO, S.E.M. Faure Essozimna GNASSINGBE, Président de la République Togolaise, et soucieux de favoriser la restauration de la gouvernance démocratique et le respect de l'état de droit en Guinée Bissau, les dirigeants ouest-africains ont pris des sanctions à l'encontre de plusieurs responsables bissau-guinéens. Aux termes de cette Décision, la Commission ainsi que le Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union Africaine, l'Organisation internationale de la francophonie, la CPLP, l'Union Européenne, et l'Organisation des Nations Unies sont appelés à apporter leur soutien à la CEDEAO pour l'application desdites sanctions.

Mieux, la CEDEAO peut même envisager l'utilisation des moyens coercitifs, comme ce fut la possibilité d'une intervention militaire pour restaurer l'ordre constitutionnel au Niger. Mais cette dernière option exige plus de ressources et risque davantage de mettre à rude épreuve la cohésion de la communauté sous régionale, voire même régionale.

En marge des efforts de la CEDEAO, on peut mentionner ceux de médiation de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) à laquelle appartiennent certains Etats ouest africains, qui contribue aussi à la prévention et au règlement des crises, comme le préconise la Déclaration de Bamako⁶ qui condamne les coups d'État et toute autre prise de pouvoir par la violence, les armes ou quelque autre moyen illégal. Aussi, des « *missions de bonne volonté dénoteront-elles la disponibilité de la Francophonie à entrer en médiation auprès des protagonistes s'ils le désiraient. Des missions de facilitation, [...], viseront la situation prévue à l'article 5, paragraphe 2. [...]. Enfin, les missions d'information et de contact [...] concernent la situation la plus grave caractérisée dans l'énoncé du chapitre 5, paragraphe 3, de la*

https://www.facebook.com/Ecowas.Cedeao/posts/2039761822927763?locale2=ar_AR&paipv=0&eav=AFYGtWbuYGguO7xTo8WMdSdi3kJGZtmhDNau6Va16dYU1Ys0-t9z2JHWWd6ERAT7l6w&_rdr (consulté le 02/12/2023).

⁶ DÉCLARATION DE BAMAKO Adoptée le 3 novembre 2000 par les Ministres et chefs de délégation des États et gouvernements des pays ayant le français en partage lors du « Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone ».

Déclaration de Bamako [...] »⁷. A celle-ci s'ajoutent la Déclaration de Bamako sur l'impunité, la justice et les droits de l'homme et son cadre stratégique adoptés par la Conférence régionale, tenue du 2 au 4 décembre 2011, et l'accord de Cotonou entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part⁸.

En Afrique australe et orientale, la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC-CDAA) joue un rôle non négligeable dans la résolution des conflits, grâce à son Organe sur la politique, la défense et la sécurité. *« Le projet [de cet Organe] a été finalisé en août 2000 au Sommet de Windhoek et le Protocole portant création de l'Organe, adopté par les Chefs d'États et de gouvernements à Blantyre au Malawi en 2001. En complément au Protocole, un pacte de défense mutuelle a été signé le 26 août 2003 à Dar es Salam en Tanzanie »⁹. La SADC s'est illustrée en 1998 avec son intervention militaire au Lesotho. Les mouvements*

⁷ BIDOUZO, Th., *Les organisations internationales et la résolution des conflits post-bipolaires en Afrique*, op. cit.

⁸ L'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 et modifié pour la première fois à Luxembourg le 25 juin 2005 (ci-après dénommé « accord de Cotonou »).

⁹ BIDOUZO, Th., *Les organisations internationales et la résolution des conflits post-bipolaires en Afrique*, op. cit.

de contestation, consécutifs aux élections du 21 mai 1998 dans ce pays, ont attisé les tensions. Ce qui a nécessité l'intervention de la SADC. Baptisée « Boleas », et renfermant des contingents sud-africains et botswanais, l'opération menée par la SADC a favorisé l'apaisement des tensions et la restauration de la sécurité, de l'ordre et de la quiétude¹⁰.

Dans la Corne de l'Afrique, objet d'une insécurité et d'une instabilité permanentes, l'activité de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) en faveur du maintien de la paix et de la résolution des crises, est appréciable malgré les difficultés. L'Accord portant création de l'IGAD souligne, notamment en son article 7 que l'un de ses objectifs est de « *promouvoir la paix et la stabilité dans la sous-région et créer des mécanismes au sein de la sous-région pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits entre les États et au sein des États par voie de dialogue* ».

Sur le plan régional africain, l'Union Africaine (UA) se montre, depuis l'adoption de son Acte constitutif en 2000, non indifférente aux violations des droits de l'homme et aux menaces à la paix, à la sécurité et à la stabilité politique au sein des États membres. L'article 4 de l'Acte constitutif de l'UA énonce entre autres principes : « *(h) Le droit de l'Union d'intervenir dans un État membre sur décision de la*

¹⁰ *Ibid.*

Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité ; (m) Respect des principes démocratiques, des droits de l'homme, de l'État de droit et de la bonne gouvernance; (o) Respect du caractère sacro-saint de la vie humaine, condamnation et rejet de l'impunité, des assassinats politiques, des actes de terrorisme et des activités subversives ; (p) Condamnation et rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement ». Cet engagement s'est traduit par l'adoption d'autres instruments juridiques¹¹ et la mise en place d'institutions¹² qui ont permis à l'UA d'inciter ses Etats membres – théâtre de coups d'Etat militaires et de régimes à parti unique où prospèrent les menaces à la paix et à la sécurité – à s'orienter vers des systèmes politiques de gouvernance démocratique ouverts aux élections multipartites et régulières. L'UA a montré son engagement en faisant des médiations, en menant des

¹¹ Protocole portant création du Conseil de Paix et de sécurité de l'UA (2002), Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (CADEG) en 2007, la Déclaration d'aller (1999); la Déclaration de Lomé sur le cadre d'une réponse de l'OUA aux changements anticonstitutionnels de gouvernement (2000), la Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA) , Déclaration solennelle (2000), la Déclaration du NEPAD sur la Démocratie, la Gouvernance politique, économique et d'entreprise (20002), la Déclaration sur les principes et directives sur les élections démocratiques en Afrique (2002), la Déclaration de Malabo (2022), le résultat du Forum d'Accra (2022, Agenda 2063 -L'Afrique que nous voulons de 2014, etc.

¹² Par exemple, le Conseil de Paix et de sécurité de 2002, le NEPAD de 2002 et le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) en 2003.

négociations, en multipliant les missions d'une assistance technique aux organes de gestion des élections, en déployant des missions d'observations des élections pour soutenir le processus de sortie de crise dans certains Etats membres.

Enfin, le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) et le Comité technique spécialisé dans la justice et les questions juridiques sont d'autres institutions impliquées dans la résolution des conflits et la gestion des changements anticonstitutionnels de gouvernement au sein des Etats membres de l'UA.

Les organisations sous régionales et régionales se posent donc comme des institutions d'appui aux régimes de transitions. Ainsi, on leur assigne la mission d'accompagnement pour un retour rapide à l'ordre constitutionnel. Elles assurent notamment la médiation en vue d'obtenir un consensus politique sur le calendrier électoral, la formation du gouvernement de transition et sa durée. Aussi, grâce à l'aide budgétaire qu'elles accordent, ces organisations arrivent à imposer ouvertement leur priorité aux régimes de transition.

Le rôle d'arrière-plan occupé par ces organisations régionales et sous-régionales dans l'action d'accompagnement du processus électoral reflète ainsi le regard extérieur de la

communauté internationale¹³. Deux modes d'interventions traditionnels peuvent être identifiés : il s'agit de l'observation et de l'assistance technique électorale. L'assistance vise à renforcer les capacités des institutions, soutenir la formation et la sensibilisation des électeurs et agents électoraux, à apporter une aide technique et logistique et la mobilisation des ressources financières ainsi que l'appui aux médias et à la société civile. Quant à l'observation, elle consiste à examiner, témoigner, en vue de rendre compte, des opérations électorales pour crédibiliser les résultats issus du scrutin et doter de label de « fréquentabilité » le candidat ou le parti vainqueur¹⁴.

Les organisations sous régionales et/ou régionales apportent également leur expertise dans l'élaboration des constitutions dont les contenus sont non seulement dictés par les impératifs nationaux, mais aussi par l'importation d'usages et de bonnes pratiques d'États appartenant à un espace commun.

¹³ DIDIER, M., « Elections et constitutionnalisme : vers un droit international des élections ? » in VETTOVAGLIA, J.-P., (dir.), *Démocratie et élections dans l'espace francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp.51-58.

¹⁴ SAIDOU NOUROU, T., « Alternances politiques en Afrique et organisations internationales : Entre alternatives, aléas et altérations », in SOMA, A. (dir.), *Alternances politiques en Afrique : Défis et enjeux constitutionnels*, Actes du colloque international de la SBDC du 14-15 mars 2017, Ouagadougou, Edition Ronier-Tikanson, 2017, p.124.

Dans le cadre de leur coopération avec les organisations sous régionales et/ou régionales, les organisations internationales (notamment l'ONU) déploient aussi des forces de maintien de la paix pour accompagner les gouvernements de transition dans les Etats où le contexte n'est pas favorable (ex. MINUSMA, MINUSCA, AMISON, etc.). Mais force est de reconnaître qu'en Afrique, les opérations de maintien de la paix sont dictées ou commandées par la récurrence des conflits et les nécessités de la paix sur le continent, même si elles se fondent sur « *l'exercice du pouvoir général de recommandation de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, dans le respect des buts et des principes de la Charte* »¹⁵.

Aux procédures diplomatiques et/ou politiques, de restauration de l'ordre constitutionnel ou de la paix, s'ajoutent les procédures judiciaires.

B- Les procédures judiciaires

Les organisations régionales et sous régionales (UA et CEDEAO) ne sont pas restées en marge de l'élan de démocratisation. Elles se sont engagées dans la promotion et même la défense des principes démocratiques à travers l'adoption des instruments juridiques censés être protégés par des institutions judiciaires. En effet, l'UA, déjà dans son

¹⁵ BIDOUZO, Th., *Les organisations internationales et la résolution des conflits post-bipolaires en Afrique*, op. cit.

Acte constitutif, condamne et rejette tout changement anticonstitutionnel de gouvernement¹⁶. Le Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité du 9 juillet 2002 proclame parmi ses objectifs celui « *de promouvoir et d'encourager les pratiques démocratiques, la bonne gouvernance et l'Etat de droit, la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales* » (art. 3f). L'UA a aussi adopté, en 2007, la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, entrée en vigueur en 2012, qui déboute « *tout amendement ou toute révision des Constitutions ou des instruments juridiques qui portent atteinte aux principes de l'alternance démocratique* »¹⁷. Avec l'adoption de cette Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sont des organes essentiels de l'Union africaine en cas de violations des droits de l'homme et libertés fondamentales de la personne humaine qui ont un lien avec les normes et principes qui fondent l'interdiction de tout changement anticonstitutionnel de gouvernement. Lorsque leur juridiction est valablement invoquée, la Cour et la Commission africaines des droits de l'homme et des peuples peuvent conclure qu'un Etat membre de l'UA viole les normes et principes sus rappelés. Pour s'en convaincre, il

¹⁶ Art.4 paragraphe (p) de l'Acte constitutif de l'Union Africaine.

¹⁷ Article 23.

suffit de se référer aux arrêts et ordonnances provisoires pris par la Cour africaine des droits de l'homme des peuples en matière de règlement des litiges électoraux (ex. affaires Laurent Gbagbo et Guillaume Kigbafori Soro et autres c. République de Côte d'Ivoire).

Dans la même perspective, la CEDEAO a adopté le Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance en 2001 dans lequel les Etats signataires expriment leur préoccupation face aux changements anticonstitutionnels en précisant que « toute accession au pouvoir doit se faire à travers des élections libres, honnêtes, et transparentes » (art. 1 b) et que « tout changement anticonstitutionnel est interdit, de même que tout mode non démocratique d'accession ou de maintien au pouvoir » (art. 1c). Ce qui a fait dire à une certaine doctrine que c'est l'un des textes les plus ambitieux adoptés par une organisation interétatique africaine visant la consolidation de la paix, de la démocratie et de la stabilité dans la région¹⁸. Il s'agit là en effet, d'une avancée qui peut être qualifiée de considérable au regard du rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement qui se traduit par l'adoption d'une politique de tolérance zéro envers ces genres de changements.

¹⁸ LOADA, A., *Transition démocratique en Afrique de l'Ouest: Processus constitutionnels, société civile et institutions démocratiques* Paris, Editions Harmattan, 2015, p.18.

A cet égard, la CEDEAO a condamné les coups d'Etat successifs intervenus au Mali, au Burkina en Guinée et au Niger. Pour cause, le Protocole identifie et met en commun des valeurs propres à tout système démocratique libéral et pose des règles de convergence constitutionnelle dans l'espace communautaire ouest-africain. La CEDEAO prône ainsi dans son univers les principes d'une « démocratie constitutionnelle » dont le gardien est la Cour de Justice de la CEDEAO. Cette Cour s'est illustrée à travers le règlement de plusieurs affaires politiques.

A titre d'exemple, on peut citer : l'affaire CNDP c/ Etat du Burkina Faso : la Cour de justice de la CEDEAO a, d'une part, relevé *« qu'il y avait une violation du droit de libre participation aux élections d'autre part, de dire que les formations politiques et les citoyens qui ne peuvent se présenter aux élections du fait des modifications de la loi électorale doivent être rétablis dans leurs droits ; elle a, par la suite, condamné l'État burkinabé à lever tous les obstacles à une participation aux élections consécutifs à la modification du code électoral. »* (CJ/CEDEAO, 13 juillet 2015, CDP et autres c/ État du Burkina) ; l'affaire Union sociale libérale c/État du Sénégal, dans laquelle la Cour de justice de la CEDEAO a relevé que la *« recevabilité de toute candidature étant désormais conditionnée par la nouvelle loi sur le parrainage, les deux tiers des partis seront exclus de l'élection présidentielle prévue le 24 février 2019 »* et qu'il *« en résulte*

que la violation effective des droits de l'homme est imminente » (CJ/CEDEAO, arrêt n° ECW/CCJ/JUD/ 10/21, Union sociale libérale c/ État du Sénégal, Requête n°ECW/CCJ/APP/59/18) ; l'affaire Khalifa Sall et Karim Wade définitivement exclus de la présidentielle en 2019, et l'affaire Sonko c. Etat du Sénégal en 2023.

La Cour de justice de l'UEMOA¹⁹ a joué un rôle prépondérant dans la mise en œuvre des sanctions économiques et financières en cas de remise en cause de l'ordre constitutionnel ou de changements anticonstitutionnels de gouvernement, comme l'illustrent celles infligées au Mali et au Niger.

Mais l'efficacité limitée tant des actions politiques et/ou diplomatiques, et judiciaires que des sanctions à la fois économiques et financières infligées aux Etats membres, est de plus en plus questionnée.

II- LES LIMITES DANS LA MISE EN ŒUVRE

Les limites dans la mise en œuvre des actions politiques ou diplomatiques et d'autres sanctions prises à l'encontre des Etats membres, se traduisent sous forme de lacunes et/ou

¹⁹ La Cour de justice de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) a été prévue par le traité constitutif de 1994. Un acte additionnel n° 1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA a été subséquemment pris pour fixer les règles relatives au statut et au fonctionnement de ladite Cour.

insuffisances constatées (A) assorties de quelques pistes de solutions palliatives (B).

A- Les lacunes et/ou insuffisances constatées

Dans la résolution des crises et des conflits politiques dans l'espace communautaire ouest-africain, la CEDEAO fait certes usage des valeurs pacificatrices de la diplomatie et/ou moyens politiques de sortie de crise, mais le régime des sanctions ne renferme pas la même fermeté que la tonalité des textes, même si on doit reconnaître dans des cas rarissimes (exemple : Gambie ou Guinée Bissau), l'efficacité des sanctions qui a favorisé le retour à l'ordre constitutionnel.

En effet, la question de l'efficacité de ces sanctions se pose avec acuité étant donné que celles prononcées à l'encontre de la junte du Mali n'ont pas suffi à dissuader les militaires burkinabés, guinéens et nigériens. Même les menaces de recourir à l'intervention militaire pour rétablir l'ordre constitutionnel au Niger ne semble être d'aucune utilité. En outre, on constate que ces Etats sont plus attentifs aux menaces de sanctions brandies par les puissances occidentales que celles de la CEDEAO.

L'intolérance face aux changements anti-constitutionnels n'est importante que si elle gêne les Etats ou si les sanctions sont redoutées et permettent de se prémunir contre ceux-ci. Il est évident que l'Institution communautaire doit revoir sa

politique des sanctions envers les auteurs des coups d'Etat mais aussi les anciens chefs d'Etat à l'origine de la crise. Car, une fois déposés, ces chefs ou présidents ne sont plus inquiétés alors qu'ils sont à l'origine de ces changements inconstitutionnels.

En outre, les limites des actions entreprises par les institutions judiciaires sont plus élevées : en effet, en dépit du caractère exécutoire et sans appel des décisions de la Cour de Justice de la CEDEAO, les Etats membres et les Institutions de la Communauté confrontés à certaines situations juridico-politiques délicates internes et/ou exogènes, peinent souvent « [...] à prendre sans délai toutes les mesures nécessaires de nature à assurer l'exécution de la décision de la Cour »²⁰. Ainsi, cette situation rapproche *de facto* cette Cour des autres tribunaux à caractère régional ou international dont les décisions sont motivées, réputées exécutoires mais ne le sont pas en raison soit de la mauvaise volonté ou foi des Etats, soit de leur réticence (résistance) ou d'autres motifs à la fois juridiques ou politiques. Ainsi, au plan régional africain, il est à relever que le Protocole créant la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples²¹ a également consacré le

²⁰ Article 23 (nouveau) du Protocole additionnel A/P.1/7/91 de la Cour de Justice de la CEDEAO.

²¹ La Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples (ci-après la Cour africaine) a été créée par un protocole à la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples de 1981. Le Protocole créant la Cour africaine a été adopté à Ouagadougou (Burkina Faso), le 9 juin 1998 et est entré en vigueur le 25 juin 2004. La Cour a été

principe selon lequel les décisions de la Cour ne sont susceptibles d'aucun recours et s'imposent aux Etats parties²². Les arrêts et décisions de la Cour africaine ont, dans nombre de cas, été exécutés par les Etats, mais il y a des réticences quant à l'exécution d'un certain nombre.

En premier lieu, s'agissant des arrêts rendus par la Cour de justice de la CEDEAO non exécutés, il faut tout d'abord relever que le bilan établi par le Comité chargé de faire l'état des lieux des décisions ou jugements, fait ressortir que sur les 289 décisions ou arrêts rendus par la Cour, 114 ont été exécutés alors que 175 ne le sont pas²³. Il s'ensuit qu'il y a un nombre plus élevé d'arrêts non ou partiellement exécutés par les Etats membres de la CEDEAO.

En second lieu, il est à noter que la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples est compétente pour rendre des décisions ou arrêts relatifs à l'interprétation et l'application de la Charte africaine, du Protocole additionnel relatif à la Cour et de tout autre instrument des droits de l'Homme ratifié par l'Etat concerné. A cet égard, certains Etats (ex. Côte d'Ivoire, Bénin), bien liés par ces obligations, ne les respectent pas.

créée pour compléter le mandat de protection de la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples.

²² Voir article 61 alinéas 4 et 5 du Règlement intérieur de la Cour africaine.

²³ Committee on status of enforcement of judgements, Community Court of Justice. *Report of the Committee on the Status of Enforcement and Compliance with the Judgements of the Court* 15 September 2021, 38 pages.

Pourtant, dans le cadre du système prévu par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981, le pouvoir d'appréciation et de sanction des Etats non respectueux des arrêts rendus par la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, l'article 59 de ladite Charte énonce qu'il appartient à la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union africaine, de décider de publier le rapport établi par la Commission et faisant état de la sanction contre un Etat qui n'a pas exécuté l'arrêt rendu par la Cour africaine²⁴.

C'est dire donc qu'aussi bien dans le cadre de la CEDEAO que de l'UA, seul le recours en manquement permet de faire constater par cette juridiction, les manquements commis par les Etats membres. Ce mécanisme juridictionnel est ainsi réservé aux Commissions et aux Etats membres. Dès lors, ils peuvent saisir la Cour de la CEDEAO pour qu'elle contrôle la conformité des actions de ces Etats au droit communautaire. Mais au vu de l'ambiance qui règne au sein de l'institution (l'absence de mise en jeu de la responsabilité de l'Etat auteur du non-respect d'une obligation en vertu du Traité), les titulaires du droit de saisine préfèrent recourir à des procédures diplomatiques, ce qui pourrait expliquer l'absence de jurisprudence dans le domaine. D'où la

²⁴ SALL, A., *Le contentieux de la violation des droits de l'Homme devant la Cour de Justice de la CEDEAO*, op. cit., p. 211.

nécessité pour que les Etats membres de la CEDEAO puissent s'engager sur cette voie.

B- Les pistes de solutions palliatives

Les solutions peuvent être envisagées sur deux plans : au niveau national, il est important que les juridictions constitutionnelles soient protégées contre les assauts des autorités politiques qui procèdent par des manœuvres pour faire remplacer ou mettre à la retraite d'office les membres opposés au projet de révision ou de maintien au pouvoir.

De par leur rôle de contre-pouvoirs institutionnels²⁵, ces juridictions doivent être renforcées par les organes communautaires à travers notamment le renforcement des capacités, l'appropriation des principes communautaires, ainsi que l'accompagnement dans le processus électoral.

La CEDEAO doit aussi poursuivre son effort dans l'accompagnement des organes de gestion des élections notamment son expertise dans l'établissement des fichiers biométriques et la mobilisation d'observateurs nationaux lors des élections.

En outre, étant donné que dans l'exercice du pouvoir d'Etat, les partis politiques concourent à l'expression des suffrages²⁶,

²⁵ NAREY, O. (dir.), *Séparation des pouvoirs et contre-pouvoirs*, Actes des 1^{ères} Journées scientifiques de droit constitutionnel, Dakar, L'Harmattan Sénégal, 2018, 513 pages.

²⁶ Voir article 4 alinéa 3 de la Constitution nigérienne du 25 novembre 2010.

L'Organisation régionale doit également porter un regard sur les acteurs non institutionnels comme les partis politiques, la société civile et les médias, à travers des formations et des sensibilisations sur les principes et valeurs communautaires.

Dans le cadre de l'UA et de la CEDEAO il faut davantage durcir les sanctions afin de dissuader tout gouvernement ou tout individu ou groupe d'individus qui se serait rendu coupable d'atteintes au fonctionnement régulier de l'État et de ses institutions, avec pour conséquence la rupture de la paix, préjudiciable à la sécurité nationale, sous régionale et internationale.

La CEDEAO et l'UA doivent sortir tout d'abord du registre des sanctions systématiques et prioriser des cadres de prévention efficaces. Cela repose sur une meilleure gouvernance, notamment en ce qui concerne l'accès aux services sociaux de base et à la justice.

Ensuite, la CEDEAO et l'UA doivent se positionner comme une alternative crédible pour les populations, une sorte d'avant-garde des dérives politiques comme le troisième mandat, les fraudes électorales ou encore la sécurité et le développement, ceci permettra de tempérer la défiance des citoyens envers les organisations communautaires.

En outre, le rôle des organisations sous régionales et/ou régionales serait plus visible si elles accordaient une priorité

aux causes profondes qui perturbent l'ordre constitutionnel et provoquent de ce fait, des crises politiques qui appellent de plus en plus, la promotion d'une culture démocratique intériorisée.

Les organisations régionales et/ou sous-régionales doivent adapter leurs dispositifs normatifs et institutionnels afin de leur permettre de dissuader les auteurs des coups d'Etat. Et pour cela, elles doivent avoir une capacité d'anticipation des crises en accordant une attention particulière aux causes qui peuvent déboucher sur une rupture de l'ordre constitutionnel. Mais on constate que malgré leur importance, elles s'effacent rapidement devant l'impératif électoral imposé par les organisations internationales, qui inaugurent la clôture de la période des transitions. L'élection d'un gouvernement issu des urnes crée une illusion de progrès qui se dissipe rapidement face au retour du réel après les élections²⁷. Les organisations doivent, par exemple, se pencher sur les prérequis structurels de la démocratie tels que le renforcement des institutions de protection des acquis et de garantie structurelle de l'État de droit, parmi lesquels figurent les juridictions constitutionnelles, les institutions chargées de l'organisation des élections et celles en charge de la reddition des comptes.

²⁷ MATHILDE, T., et THIERRY, V., « Transitions politiques : les déboires du modèle de crise en Afrique », *Etudes de l'Ifrri*, Ifrri, décembre. 2016, p.8.

Par ailleurs, les défis sécuritaires auxquels doivent faire face les Etats, notamment ceux du Sahel, doivent être pris en compte car la mauvaise gestion de ces menaces sécuritaires a été avancée comme l'une des raisons justifiant les récents coups d'Etat au Mali, Burkina Faso et au Niger. Les auteurs des coups d'Etat reprochent aux organisations régionales, notamment la CEDEAO, leur faible implication dans la lutte contre l'insécurité grandissante dans certains Etats membres.

De plus, un solide enracinement d'une culture démocratique chez les gouvernants comme chez les gouvernés liés par un pacte de confiance est plus que jamais nécessaire. Les citoyens peuvent jouer un rôle crucial dans la protection des acquis démocratiques. Aujourd'hui, le peuple est au cœur du maintien et de la survie des régimes issus des coups d'Etat. Ces régimes profitent de la déconnexion entre le peuple et les valeurs démocratiques pour se maintenir au pouvoir. C'est dire combien l'intériorisation des valeurs démocratiques dans la pratique des acteurs politiques et du peuple se révèle primordiale afin d'appuyer les efforts menés par les organisations régionales. Pour ce faire, celles-ci doivent sensibiliser les citoyens communautaires des États membres sur l'existence et l'utilité des instruments relatifs à la gouvernance démocratique en rappelant la nécessité de respecter les engagements pris par les Etats, prévus et consacrés par la Charte africaine de la démocratie, des

élections et de la gouvernance²⁸, et le Protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance.

Aussi, pour jouer un rôle sur la stabilité politique à long terme, les organisations régionales doivent également favoriser les débats sur des enjeux sociaux à travers des plans stratégiques de développement et de réponses aux crises émergentes. Seules des initiatives locales peuvent apporter des solutions durables et instaurer la confiance entre les gouvernements et les organisations régionales, et leurs populations. Il est important de promouvoir en Afrique de l'Ouest, des débats inclusifs et publics sur les questions primordiales en lien avec la démocratie, la sécurité, le développement ainsi que les défis émergents.

En définitive, les procédures diplomatiques et/ou politiques, judiciaires – de règlement des conflits, peuvent s'inscrire dans la tradition africaine. Ils correspondraient à « l'esprit africain » de « règlement fraternel » des crises et des conflits. Au-delà du droit, ces modes de règlement des différends « *visent en fait la paix, l'amour et l'équilibre surtout communautaire* ». A cet égard, on peut mobiliser non seulement les instruments juridiques traditionnels (ex. la Charte de Kurukan Fuga ou Charte de Manden) mais aussi et

²⁸ Adoptée à Addis-Abeba (Ethiopie), le 30 juillet 2007, cette Charte est entrée en vigueur le 15 février 2012. Voir HEYNS et KILLANDER (éditeurs), *Recueil de documents clés de l'Union Africaine relatifs aux droits de l'homme*, Pretoria University Law Press, 2016, pp. 132 et s.

surtout les ressources humaines disponibles : les sages, les anciens présidents de la République ou Chefs d'Etat, les anciens présidents des parlements et autres institutions régionales ou sous régionales, les leaders religieux, les chefs traditionnels ou coutumiers, etc. pouvant contribuer aux activités de prévention des conflits ou résolution des crises politiques, et à la consolidation de la paix.

RAPPORT GÉNÉRAL

Comment admirer et contempler à la fois la beauté de plusieurs œuvres et les rendre le plus fidèlement possible ? La question se pose car depuis hier, de l'instant de la forme, avec la cérémonie d'ouverture, au temps de la substance, avec les travaux, pour reprendre les formules du Président de la Cour suprême du Bénin, Président du Bureau du Conseil d'administration de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF), depuis hier, disais-je, nous avons assisté à des interventions, des communications, contributions et débats extrêmement enrichissants, sur l'une des questions les plus sensibles et les plus déterminantes pour la vie et la survie de nos Etats, **Le droit transitoire en Afrique.**

En effet, comme on peut le lire dans les termes de référence, quand le droit est éprouvé par l'imprévu, l'urgent, l'impasse, il se développe des règles parallèles à celles du droit constitutionnel. On a parfois le sentiment qu'au nom de la paix, la loi fondamentale est ignorée en même temps que le recours aux juges pour sortir de l'impasse. Ainsi, quand les difficultés et les crises s'installent, il ne reste généralement aux acteurs politiques que de recourir, au-delà des accords

politiques, aux chartes constitutionnelles, ordonnances, délibérations des Organes de la transition, etc. Souverne une période de transition en faveur d'un retour de l'ordre constitutionnel ; ce qui, parfois, peut conduire à l'avènement d'un nouvel ordre constitutionnel ou bien souvent à un ordre hybride, complexe, voire crisogène.

En effet, la question du droit transitoire est une question préoccupante, qui nécessite de jeter les bases du droit pour des transitions politiques efficaces, et amener ainsi tous les peuples africains au respect de l'ordre constitutionnel, a indiqué monsieur **Fodé Bangoura**, Premier Président de la Cour suprême de Guinée, dans son mot de bienvenue. C'est pour cela que l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) accompagne la transition en Guinée et les transitions en général, par des appuis juridiques et techniques, afin de renforcer les normes et les institutions, a précisé la Représentante de l'OIF pour l'Afrique de l'Ouest, madame **Thi Hoang Mai Tran**, dans son message. « Le Juge est la bouche de la loi », affirmait-elle en reprenant Montesquieu et en appelant à une justice efficace non seulement dans l'accès des citoyens mais aussi dans l'exécution des décisions.

Mais, ce n'est pas souvent le cas, a fortement souligné, avec émotion et gravité, monsieur **Victor Dassi Adossou**, Président de la Cour suprême du Bénin, Président du Conseil d'administration de l'AA-HJF. En effet, dans son discours lors

de la cérémonie d'ouverture, après s'être émerveillé devant la beauté du paysage de la Guinée, après l'expression de ses sentiments de reconnaissance et de gratitude à l'égard du Président de la République, Président de la transition, Chef de l'Etat, à l'égard du Premier Ministre, de tout le peuple guinéen et à l'ensemble des participants, en rappelant les options fondamentales faites par les Etats africains francophones dans les années 1980, en faveur de la démocratie pluraliste, de l'Etat de droit avec comme corollaire une justice forte, suffisamment indépendante pour soumettre les sociétés, l'ensemble des pouvoirs publics et les citoyens à la force du droit, le Président du Bureau du Conseil d'administration de l'AA-HJF, s'est interrogé : « plus de 30 ans après, que pouvons-nous retenir du fonctionnement de ces hautes Juridictions au soutien de l'Etat de droit ? Ont-elles été à la hauteur de leurs missions ? Se sont-elles réellement positionnées comme les institutions garantes de l'Etat démocratique ? Comment expliquer les crises socio-politiques qui surviennent çà et là en Afrique francophone, parfois, à la suite des processus électoraux dont les juges sont garants de la régularité ? Que dire du rôle ou de l'action des juges dans les révisions crisogènes des lois fondamentales qui interviennent dans beaucoup de nos pays ? ». Le Président du bureau du Conseil d'administration de l'AA-HJF, s'est interrogé pour constater haut et fort que « les juges n'ont pas toujours été à la hauteur de leurs missions, qu'ils se sont souvent évadés de leur serment, qu'ils ont souvent péché, par

fourvoiement, par compromission, par action et par omission, qu'ils ont une grande part de responsabilité dans la survenance des crises socio-politiques dans l'espace africain francophone ».

Et c'est bien ce qui justifierait, comme l'a martelé Monsieur le Premier Ministre, dans son allocution d'ouverture, la prise du pouvoir par les militaires et par la force, des mains des vrais putschistes, les plus nombreux, ceux-là qui manipulent la constitution, modifient les règles du jeu pendant le jeu, pour se maintenir indéfiniment au pouvoir avec la contribution complice des juges. Ce constat exige d'aborder en profondeur le droit transitoire en Afrique et repenser un meilleur fonctionnement de l'appareil judiciaire car, il n'y a pas de développement sans justice, sans institutions fortes et durables qui résistent au temps et aux tentations des hommes, a renchéri M. le Premier Ministre.

Ce vœu de M. le Premier Ministre ; converge avec les objectifs que poursuit l'AA-HJF à travers, et en marge des 19^{èmes} assises statutaires, ce colloque international de Conakry sur « **Le droit "transitoire" en Afrique** », des 4 et 5 décembre 2023, dont les travaux s'achèvent, et les rideaux s'apprêtent à tomber. Lesdits objectifs transparaissent clairement dans le discours du Président du bureau du Conseil d'administration de l'AA-HJF à savoir :

- (re)visiter l'histoire des transitions politiques en Afrique.

- en dégager les constances et les tendances, les grands principes émergents.
- mettre ce « droit transitoire » en/sous questions, pour déceler ses visages et en exalter tout à la fois la beauté et la complexité.
- examiner et interroger les interactions entre les transitions, les normes et les élections, les transitions et la justice, pour in fine,
- considérant les principales leçons que nous apprennent les transitions en Afrique, esquisser quelques leviers à mettre en mouvement pour la prévention des crises.

Mesdames et Messieurs,

Il serait sans doute prétentieux et hasardeux de notre part, de vouloir restituer les travaux au sens premier du terme, sans alors les adultérer et sans leur ôter leur charme propre. Tout au plus donc, il s'agira pour nous de tenter de rendre l'environnement proche des travaux, tout en implorant d'ores et déjà l'indulgence des différents intervenants et protagonistes sur les imperfections de ce travail.

En effet, les techniques de synthèse varient. Il peut s'agir d'une photographie, aussi fidèle que possible des interventions, abstraction faite de toute préoccupation

dissertative. Mais l'autre conception, peut-être plus ambitieuse, consiste à traquer et extirper les problématiques suscitées par les différentes interventions. Les préposés à ce travail de synthèse empruntent l'une et l'autre de ces deux voies.

Mesdames et messieurs,

Quand on fait le tour des travaux depuis hier, quand on a fait le tour des positions et oppositions émises sur les prédispositions des Etats et les dispositions qui doivent encadrer les transitions politiques, quand on a fait le tour des quatre sessions, avec les 9 communications et débats, on peut à l'arrivée, dégager un triple mouvement : **d'abord, les transitions démocratiques, d'hier à aujourd'hui, ensuite, les défis du droit transitoire en Afrique, enfin, au-delà du droit transitoire, le droit de prévention des crises.**

I- LES TRANSITIONS DEMOCRATIQUES, D'HIER A AUJOURD'HUI

D'hier à aujourd'hui, les transitions démocratiques ont connu des dynamiques et le droit transitoire est dans tous ses états.

En premier lieu, les dynamiques.

Elles apparaissent d'abord dans la communication de Maître **Robert Dossou**, ancien Président de la Cour constitutionnelle du Bénin, Président du comité préparatoire des travaux de la

conférence nationale du Bénin, sur « **L'histoire des transitions démocratiques en Afrique** ». Le Président, en faisant la différence entre les putschs et les coups d'Etat, a énuméré quelques putschs, en Egypte en 1952, le 03 janvier 1963 au Togo, d'aout 1963 au Congo Brazza, au Dahomey en octobre 1963. En constatant que le concept même de transition n'était pas né et qu'il naîtra à partir des années 1989, 1990, le Président a identifié deux périodes pour les transitions démocratiques : de 1989 à 2019 et de 2019 à aujourd'hui...

La première période de 1989 à 2019 est la période des conférences nationales ou dialogues nationaux. La seconde période de 2019 à aujourd'hui est celle des putschs à téléologie variable, à objectifs non spécifiés, putschs qui interviennent en réaction aux mauvaises gouvernances... ces transitions là aujourd'hui font l'objet d'études et d'assistance...Tout ceci parce que l'Etat africain n'existe pas...ou est en crise constante.

Les dynamiques apparaissent aussi dans « **Les constances et les tendances des transitions démocratiques en Afrique** », objet de la communication du Professeur **Lamine Sidime**, Professeur de droit privé, ancien premier ministre, ancien président de la Cour suprême de Guinée. Le Professeur, en rappelant que la transition fait suite à un déficit de gouvernance ou un déficit politique, en a décliné les traits caractéristiques ou les constances: anéantissement des

institutions et des personnes chargées de les animer, approbation des populations en raison du marasme économique, de la corruption, de la pauvreté, de l'injustice, de la violation des droits de l'homme, les stratégies de légitimations du coup de force, la reconstruction de l'ordre juridique et économique. Les tendances vont dans le sens de l'immobilisme et de l'inefficacité.

Les dynamiques des transitions démocratiques sont également observables dans la communication du Professeur **Christine Desouches**, Maître de conférences, Conseiller spécial auprès de l'AA-HJF, sur « **Les transitions démocratiques au cœur des préoccupations des organisations internationales et régionales (La Déclaration de Bamako et autres contributions)**. » Le Professeur a identifié trois moments : d'abord, l'enthousiasme : accompagnement des transitions formelles, solidarités en marche, mobilisations générales pour la démocratie et l'Etat de droit, avec des programmes utiles, de nouvelles institutions, l'élaboration d'une nouvelle constitution, l'organisation des élections, les observations internationales des élections, etc. On assiste donc à une sorte de routinisation des éléments classiques de la démocratie.

Cependant, et ensuite, il y a la Résurgence des difficultés : génocide au Rwanda, coups d'Etat dans plusieurs pays, qui entraînent la mise en place des instruments de promotion et de sauvegarde de la démocratie par les Organisations

Internationales (OI), l'affirmation des principes consensuels, convergents, des dispositifs de prévention et de règlement des crises si les principes sont violés, sanctions ou mesures spécifiques, mais toujours dans l'accompagnement et la solidarité.

Le Professeur s'est enfin interrogé : Est-ce le droit qui est en cause et quel droit ? Est-ce ceux qui doivent appliquer le droit qui sont en cause ? Quel est le droit constitutionnel vers lequel on revient ? est-ce qu'il est nouveau ?

Ces différentes dynamiques des transitions démocratiques ne laissent pas statique le droit transitoire lui-même.

En second lieu, le droit transitoire dans tous ses états

Le droit transitoire a été remué, agité dans tous les sens, parfois malmené, dans la communication du Professeur **Fabrice Hourquebie**, qui l'a mis en/sous question(s), mais aussi dans les débats qui ont suivi. Doit-on parler de droit transitoire ou des droits transitoires ? La question a émergé dans les discussions. Dans tous les cas, le Professeur a constaté que le droit transitoire est un droit dont l'existence est discutée, et dont la consistance est incertaine.

Sur l'existence discutée, le Professeur a évoqué ce que pourrait être le droit transitoire et ce qu'il pourrait ne pas être : il est un droit qui permet de régler les conflits de loi dans le temps. C'est un concept existant en droit civil et paradoxal en

droit constitutionnel et apparaît alors comme un droit constitutionnel de crise, droit de transition, entendu comme l'ensemble des catégories juridiques qui permettent de passer d'une situation à une autre...droit temporaire, secondaire, organisateur des phénomènes politiques dans le temps...Cependant, le droit transitoire n'est pas un droit intérimaire ; il n'est pas nécessairement le droit transitionnel car, on peut distinguer un droit transitoire sans transition et un droit transitoire avec transition ; aussi, le droit constitutionnel transitoire n'est pas un droit transitoire constitutionnel.

Sur la consistance incertaine, le Professeur a évoqué une incertitude à deux niveaux : par rapport aux normes et par rapport aux institutions. En cela, il a questionné la normativité des normes produites en période de transition. En identifiant les caractéristiques desdites normes, temporelles, déroatoires, intersectionnelles, le Professeur a mis en évidence les articulations entre les chartes constitutionnelles et la constitution, pour constater que soit les chartes dominant, soient elles règnent, soit il y a coexistence, dans une sorte de valeur contra-constitutionnelle. Par rapport aux institutions, en faisant focus sur la justice transitionnelle, comme institution de mise en œuvre du droit transitoire, le Professeur a suggéré des approches renouvelées de la succession dans le temps des normes constitutionnelles. Evidemment, pour y arriver, il y a des défis à relever.

II- LES DÉFIS DU DROIT TRANSITOIRE

Les défis du droit transitoire sont liés non seulement aux normes et aux élections, mais aussi à la justice.

D'abord, le défi des normes et des élections

Les défis liés aux normes sont principalement indiqués par le Professeur **Salifou Sylla**, dans sa communication intitulée : « **Constitution, chartes constitutionnelles ou accords politiques : quels instruments juridiques nationaux et internationaux de gestion des périodes de transition politique ?** » En se focalisant sur le cas guinéen, le Professeur a mis l'accent, au nombre des tâches des organes de transition, sur l'élaboration d'une nouvelle constitution ; en s'interrogeant sur sa nécessité, il a indiqué que la tendance va dans le sens de la refondation de l'Etat pour avoir une constitution qui va rassembler les guinéens et résister au temps.

Par ailleurs, les défis liés aux élections ont été évoqués par le Professeur **Babacar Coulibaley**, dans sa présentation relative à « **La gestion des processus électoraux dans le contexte des transitions politiques** ». En vérifiant si le modèle électoral tient lieu de postulat erroné dans le contexte des transitions politiques, le Professeur a fini par voir dans le modèle électoral une technique indépassable de transition politique.

En effet, dans la mesure où des interrogations se font jour sur l'existence d'alternatives aux élections en vue des transitions politiques pacifiques et stables, le Professeur, en ayant évoqué les procédés de désignation des gouvernants connus jusqu'alors, a montré l'influence déterminante du schéma transitionnel sur le modèle électoral. Un modèle électoral régulé par deux approches : une approche institutionnelle et une approche politique.

Ensuite, le défi de la justice

Jusqu'où le juge peut rester juge ? Question essentielle au cœur de la problématique de la justice dans les transitions politiques. Le défi de la justice est à un double niveau : la justice formelle ou institutionnelle et la justice transitionnelle, même si cette expression de justice transitionnelle a fait l'objet de polémique.

Sur la justice formelle, c'est la **Professeure Dandi Gnamou**, Professeure titulaire de droit public, juge à la Cour constitutionnelle du Bénin, qui a entretenu l'auditoire sur **Les juges (constitutionnel, judiciaire, administratif, communautaire) dans la gestion des transitions politiques**. La professeure a d'abord indiqué la soumission du juge au droit transitoire, même dans des hypothèses de création d'un droit hors du droit, un droit para-constitutionnel, qui va être la source de l'office du juge ; on assiste ainsi à une sorte de justice a-constitutionnelle, qui induit le recours au juge

recours au juge communautaire. Ensuite, la Professeure a martelé que le juge doit rester attaché à la paix sociale, non seulement en travaillant à la préservation de l'Etat de droit, mais aussi en veillant au respect des droits de la personne et des libertés fondamentales.

Par ailleurs, la justice transitionnelle a fait l'objet d'une évaluation critique par rapport à son apport à la gestion des périodes transitoires en Afrique et ailleurs. Cela a été l'objet de la communication de monsieur **Jean-Pierre Massias**, Professeur de droit à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour. En constatant que la justice transitionnelle offre un espace d'audition bienveillante et réparatrice aux victimes qui demandent empathie, sympathie, la promesse que ça ne va plus recommencer, dans une sorte de « justice du plus jamais ça », en soulignant le rôle de consolidation du processus de transition, et sa fonction de moralisation, le Professeur n'a pas manqué de relever les limites conceptuelles et conjoncturelles de la justice transitionnelle, aux rapports ombrageux avec la justice officielle.

On observe ainsi d'hier à aujourd'hui, que le droit transitoire en Afrique a des trajectoires qui ne sont pas linéaires, le concept de « droit transitoire » lui-même, étant mouvant, fluctuant, objet d'interrogations, d'indétermination et d'incertitude, au regard des multiples défis liés aux normes, aux institutions, et à la justice. C'est pourquoi, moins le ou les

droits transitoires, c'est le droit de prévention des crises qui doit être renforcé.

III- AU-DELA DU DROIT TRANSITOIRE, LE DROIT DE PREVENTION DES CRISES

Il s'agit, en partant de la physionomie actuelle des mécanismes juridiques existants, d'entrevoir la physionomie projetée.

D'une part, les mécanismes normatifs et institutionnels

« **Quels mécanismes juridiques (normatifs et institutionnels) pour la prévention des crises politiques en Afrique?** ». C'est à cette question que le Professeur Oumarou Narey, Professeur titulaire de droit public, a apporté des éléments de réponse en analysant les mécanismes existants (notamment les procédures politiques et/ou diplomatiques et les procédures judiciaires) et en soulignant les limites de leur mise en œuvre. Elle se rapportent pour l'essentiel à l'efficacité ou l'inefficacité des sanctions. Par ailleurs, ainsi que le souligne le Professeur, les limites des actions entreprises par les institutions judiciaires sont plus élevées : en effet, en dépit du caractère exécutoire et sans appel des décisions de la Cour de Justice de la CEDEAO, les Etats membres et les Institutions de la Communauté confrontés à certaines situations juridico-politiques délicates internes et/ou exogènes, peinent souvent « [...] à prendre sans délai toutes

les mesures nécessaires de nature à assurer l'exécution de la décision de la Cour ».

Ces limites des mécanismes normatifs et institutionnels de règlement et de prévention des crises ainsi que les situations constitutives de ruptures de la légalité constitutionnelle, entravant les processus de démocratisation en Afrique, imposent d'esquisser quelques pistes pour des solutions concrètes et durables.

D'autre part, les recommandations

Les recommandations sont identifiables dans la plupart des communications et dans les débats. Il s'agit de :

- reconstruire et consolider l'Etat ;
- renforcer l'Etat de droit, établi dans l'intérêt et pour la sauvegarde des droits fondamentaux ;
- protéger et renforcer l'indépendance et la sécurité des juges ;
- placer l'humain au centre des politiques publiques et de la gouvernance ;
- mettre en place un observatoire des transitions démocratiques en Afrique ;
- encourager l'accompagnement communautaire des organes de gestion des élections ;

- multiplier les mécanismes d'alerte rapide et travailler à leur opérationnalité, pour renforcer les capacités d'anticipation et de prévention des crises ;
- favoriser l'accès des citoyens aux services sociaux de base ;
- mettre un terme au complexe de l'extranéité ;
- etc.

DÉCLARATION DE CONAKRY

Les participants aux 19^{èmes} assises statutaires de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF), réunis à Conakry les 04 et 05 décembre 2023 dans un colloque international, sur le thème, « Le "droit transitoire" en Afrique.

conscients des liens indissociables entre droits humains, démocratie, Etat de droit et justice ;

interpellés par la multiplication des ruptures de la légalité constitutionnelle en Afrique ;

conscients des conséquences que ces ruptures de légalité constitutionnelle peuvent avoir sur la paix et la stabilité politique en Afrique ;

convaincus que la paix et la stabilité politique sont indispensables pour le développement économique et la prospérité des peuples africains ;

reconnaissant que certaines situations de crise relèvent d'une part de l'instrumentalisation de la justice et d'autre part de la faiblesse de certains juges ;

notant que l'indépendance des juges et du système judiciaire est la condition fondamentale du fonctionnement

de la démocratie dans tout État respectant la primauté du droit ;

rappelant que la justice en période de transition conserve l'intégralité de sa nature et de ses prérogatives ;

Considérant qu'il est du devoir de tous les juges d'exercer leurs fonctions dans le respect de leur serment en toute indépendance et en toute impartialité et responsabilité ;

constatant la persistance de l'interruption des processus de démocratisation avec l'instauration des périodes dites de transition ;

préoccupés par le fait que les situations de transition constituent des périodes d'incertitude quant à la préservation des acquis démocratiques ;

soucieux de la préservation des acquis démocratiques sur le continent ;

réitérant leur adhésion aux principes consacrant la primauté du droit, de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la justice par le renforcement de la démocratie et de l'État de droit contenu dans différents instruments et notamment:

- dans la déclaration du 14 septembre 1991 adoptée par le colloque de Cotonou ;

- dans la déclaration du 06 décembre 2000, adoptée à Cotonou par la conférence internationale sur les démocraties nouvelles et établies ;
- dans la déclaration du Caire du 1^{er} novembre 1995 adoptée par la Conférence des Ministres de la Justice de la francophonie ;
- dans la déclaration de Bamako du 03 novembre 2000, adoptée par la francophonie ;
- celle d'Abuja du 07 février 2003, par la CEDEAO,

réaffirmant leur attachement à l'Etat de droit qui suppose la soumission des gouvernants et des gouvernés à la loi fondamentale, un Etat fondé essentiellement sur la reconnaissance et le respect de la liberté et de la dignité de la personne humaine ;

notant les indéniables efforts des acteurs en charge des transitions pour sortir du temporaire et inscrire résolument les pays concernés dans des processus de retour à l'ordre constitutionnel durable ;

s'engagent à œuvrer en faveur de la collaboration entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire dans le respect de leurs attributions respectives, de l'indépendance et de l'efficacité des juges à accomplir leurs fonctions avec rigueur, probité et responsabilité ;

ce faisant raffermir la confiance entre les citoyens et la justice.

expriment leur disponibilité à accompagner au plan technique, les processus de transition dans le cadre des activités des activités du réseau Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF) ;

Exhortent les autorités nationales à faire confiance aux acteurs de la justice.

Recommandent :

1. la garantie par les Etats de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance des juges ;
2. les sorties de crise dans des délais raisonnables ;
3. l'accomplissement par les juges de leurs fonctions dans le respect de leur serment et de l'observance par ceux-ci en toute circonstance de leur déontologie et de leur régime de responsabilité.
4. recommandent spécialement au bureau de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF), de mettre en étude la création d'un observatoire sur l'indépendance et la responsabilité de la justice.

Fait à Conakry le 05 décembre 2023

CÉRÉMONIE DE CLÔTURE



**MOTION DE REMERCIEMENTS A L'ENDROIT DE MONSIEUR
LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE, CHEF DE L'ETAT, CHEF
SUPREME DES ARMEES, PRESIDENT DU CONSEIL
SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE DE GUINEE, COLONEL
MAMADI DOUMBOUYA**

Au terme des 19^{èmes} Assises statutaires de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF), tenues du 04 au 06 décembre 2023, à Conakry en Guinée, au cours desquelles a été organisé un colloque sur le thème : « **Le droit "transitoire" en Afrique** » :

Les Chefs ou représentants des hautes juridictions membres de l'institution, les membres des délégations invitées, les magistrats, les universitaires, les experts et praticiens du droit et autres personnalités venus d'Afrique et d'Europe y ayant pris part ;

Considérant le ferme attachement du Président de la République, Chef de l'Etat, Chef suprême des armées, Président du Conseil Supérieur de la magistrature à la démocratie, à l'Etat de droit et à la justice ;

Considérant sa foi aux initiatives communautaires et institutionnelles favorisant des interactions fructueuses, gages d'une véritable intégration juridique et judiciaire des Etats africains, matérialisée par son autorisation pour la tenue

dudit colloque qui porte sur un sujet aussi actuel, prégnant et déterminant pour la paix et la stabilité politique dans nos Etats ;

Considérant l'appui financier et matériel très appréciable du gouvernement guinéen à l'organisation du présent colloque international sur le droit transitoire en Afrique ;

Considérant la grande importance témoignée par le Gouvernement guinéen représenté au plus haut niveau par son Premier Ministre, Chef du Gouvernement, à la cérémonie de lancement du présent colloque et l'ouverture d'esprit de Monsieur le Président du Conseil National de la Transition qui a apporté une caution morale à nos travaux ;

Sensibles, d'une part, à l'accueil chaleureux et à l'attention bienveillante qui leur ont été réservées, et, d'autre part, aux conditions optimales de travail et à toutes les commodités mises à leur disposition tout au long de leur séjour en Guinée ;

Adressent à son Excellence monsieur le Président de la République, Chef de l'Etat, Chef suprême des armées, Président du Conseil Supérieur de la magistrature, colonel **Mamadi DOUMBOUYA**, leur sentiment de profonde reconnaissance et de gratitude infinie.

Fait à Conakry, le 05 décembre 2023,
Les participants

MOTION DE REMERCIEMENT AU PREMIER PRESIDENT DE LA COUR SUPREME DU GUINEE ET AU COMITE D'ORGANISATION DU COLLOQUE SUR LE DROIT TRANSITOIRE EN AFRIQUE

Les participants au Colloque de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones tenues à Conakry, les 04 et 05 décembre 2023 ;

Très sensibles à l'accueil empreint de convivialité qui leur a été réservés ;

Considérant l'entière disponibilité de Monsieur Fodé BANGOURA, Premier Président de la Cour Suprême de Guinée ;

Considérant la parfaite organisation des travaux, la sollicitude, le dévouement tout particuliers dont ont fait montre les membres de la Cour suprême de Guinée et leur constante disponibilité ;

Expriment leurs vifs remerciements et chaleureuses félicitations à Monsieur le Premier Président de la Cour Suprême de Guinée, aux membres des différents comité d'organisation mis en place et à tous leurs collaborateurs qui ont contribué au succès remarquable des présentes assises.

Fait à Conakry, le 05 décembre 2023.

Les participants.

MOTION DE REMERCIEMENTS A L'ENDROIT DU PRESIDENT DE LA COUR SUPREME DU BENIN, PRESIDENT DU BUREAU DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'AA-HJF

Les participants au colloque international tenu les 04 et 05 décembre 2023 dans le cadre des 19^{èmes} assises statutaires de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF) à Conakry, en Guinée ;

Considérant l'investissement personnel du Président du Bureau du Conseil d'administration de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF) dans l'organisation et le déroulement des travaux ;

Considérant le dynamisme qu'il imprime au meilleur fonctionnement de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones ;

Considérant les échanges féconds et le franc succès enregistré par le présent colloque grâce à son leadership éclairé ;

Expriment à Monsieur **Victor Dassi ADOSSOU**, Président de la Cour suprême du Bénin, Président du Conseil d'administration de l'AA-HJF, leurs chaleureuses félicitations, leur entière satisfaction et leurs sincères remerciements ;

Associant à ces remerciements, les membres du Secrétariat général de l'Association, et les différents comités ayant

travaillé à la préparation scientifique et à la parfaite organisation du présent colloque.

Fait à Conakry, le 05 décembre 2023

Les participants.

MOTION DE REMERCIEMENTS A L'ENDROIT DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE

Les participants au colloque international organisé les 04 et 05 décembre 2023, à Conakry, en Guinée ;

Considérant l'appui technique, matériel et financier appréciable de l'OIF à la tenue de ce colloque ;

Considérant la disponibilité permanente de cette organisation à poursuivre ses efforts d'accompagnement au processus d'intégration juridique et judiciaire dans lequel s'est résolument engagé l'AA-HJF,

Considérant tout particulièrement son accompagnement depuis la préparation jusqu'à la tenue effective du présent colloque

Expriment leur reconnaissance à l'OIF pour l'excellente qualité de sa coopération avec l'Association.

Adressent leurs sincères remerciements à l'endroit de la Secrétaire Générale de l'OIF, Madame **Louise Mushikiwabo** et à toutes ses équipes.

Souhaitent enfin que les liens de fructueuse coopération qui unissent les deux institutions puissent se développer de manière durable, aux fins de voir l'espace francophone s'élargir, chaque jour davantage, pour en faire à l'échelle de

la planète, un monde où règnent le Droit, la justice, la démocratie et le bien-être social.

Fait à Conakry, le 05 décembre 2023

Les participants

MOTION DE REMERCIEMENTS AUX EXPERTS ET COMMUNICATEURS

Les participants au présent colloque organisé les 04 et 05 décembre 2023 à Conakry, en Guinée ;

Considérant l'importance accordée au thème de ce colloque par les experts et communicateurs ;

Considérant la contribution très appréciable de ces derniers au présent colloque ;

Considérant la pertinence des sujets abordés ainsi que la richesse des échanges et la qualité des débats menés lors des travaux ;

Considérant leur entière disponibilité et l'esprit d'ouverture dont ils ont fait montre, en partageant sans réserve, leurs riches expériences respectives ;

Expriment leur entière satisfaction et leur sincère reconnaissance à leur endroit.

Fait à Conakry, le 05 décembre 2023

Les participants.

DISCOURS DE LA SECRÉTAIRE GÉNÉRALE DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE ET DES DROITS DE L'HOMME DE LA RÉPUBLIQUE DE GUINÉE A LA CLÔTURE DES TRAVAUX DU COLLOQUE

Monsieur le Président du Conseil National de Transition.

Monsieur le Président de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones.

Mesdames et messieurs les Présidents des Hautes Juridictions

Monsieur le Président Honoraire de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones.

Monsieur le Premier Président de la Cour suprême de la République de Guinée.

Messieurs les Présidents des Institutions Républicaines.

Mesdames et messieurs les membres du Gouvernement.

Monsieur le Procureur général près la Cour suprême.

Monsieur le Commissaire du gouvernement près la Cour des comptes.

Mesdames et messieurs les membres du Conseil Supérieure de la Magistrature.

Mesdames et messieurs les Magistrats des Cours et Tribunaux

Mesdames et messieurs les Invités.

C'est pour moi un grand honneur et un immense plaisir de prendre la parole devant cette respectable assemblée, réunie à l'occasion des 19^{èmes} assises statutaires de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones.

Je me réjouis de deux choses d'égale importance. Premièrement le thème de vos débats est « **le Droit "transitoire" en Afrique** ». Secondement, voir tant de sommités de la magistrature réunie dans ce magnifique cadre que mon pays, la république de Guinée, a le privilège et le bonheur d'abriter.

Distingués invités

Comme c'est la première fois pour moi de prendre la parole, je ne veux pas déroger à une règle traditionnelle, celle de vous souhaiter, au nom de **Monsieur le Garde des sceaux, Ministre de la Justice et des Droits de l'homme** la bienvenue à toutes les délégations qui ont pris sur leurs temps pour faire le déplacement à Conakry.

Mesdames et monsieur

Ce thème « **le Droit Transitoire en Afrique** » est révélateur de la situation politique de certains pays de notre espace francophone.

En effet, certains pays de l'Afrique, dont le nôtre, sont aujourd'hui confrontés aux périodes transitoires, qui soulèvent maintes questions juridiques, telles que : quel droit appliqué pendant cette période ?

Le droit transitoire serait-il un droit doctrinal, seulement des idées ? serait-il un droit « sur le droit » qui énonce les règles de la temporalité des lois, à mi-chemin entre la théorie et la logique ? se présenterait-il comme une science d'un épisode juridique éphémère avec ou sans législation ?

L'étude du droit transitoire a-t-il pour objet moins d'élaborer un système de solutions, destiné aux juges et aux praticiens, que de fournir au législateur les éléments conceptuels d'une analyse des diverses solutions qu'il propose ?

Vous avez abordé ces questions et vous en avez débattu en profondeur et sans complaisance.

Pour le peu d'informations qui me sont parvenues, les normes fondamentales du droit transitoire composent non seulement de dispositions « constitutives », dont l'objet est de garantir le fonctionnement de l'Etat durant la période de transition mais également de la décision « déconstituante » et de la définition d'une procédure constituante. Ces normes auraient pour mission d'encadrer l'exercice du pouvoir constituant de la transition et de régir l'exercice du pouvoir politique par des organes provisoires.

De très heureuses esquisses ont été tracées par vos réflexions et analyses féconde.

A l'issue de vos travaux, je suis persuadée que vous aurez trouvé les ressources d'un droit novateur ou innové, offrant les voies et moyens pour installer l'Etat de Droit sur le socle de la prééminence de la loi, de l'inviolabilité des libertés et des droits fondamentaux, de l'alternance démocratique, de l'exclusivité et de la redevabilité, dans des contextes de Transition politique, qui garantissent que la constitution ne donne plus aucune chance aux gouvernements de se maintenir indéfiniment au pouvoir.

Le choix des experts, la qualité des participants et le niveau des débats ont permis, j'en suis convaincue, de poser les jalons d'un droit applicable en période de transition politique en Afrique, capable de conduire à l'irréversibilité de la mutation institutionnelle et juridique.

Sous l'impulsion de son Excellence Monsieur le Président du CNRD, Président de la République, Chef de l'Etat, chef suprême des armées, Président du Conseil Supérieur de la Magistrature, le Colonel **Mamadi DOUMBOUYA**, le Gouvernement de la République de Guinée tient à marquer sa responsabilité à accompagner la justice pour demeurer la boussole du développement durable, comme le soulignait hier le premier Ministre lors de l'ouverture officielle de vos assises.

Mesdames et messieurs les hauts magistrats

Permettez-moi de souligner humblement que le choix du thème des 19^{ièmes} assises statutaires de l'Association Africaines des Hautes Juridictions Francophones en cette période de pleine transition dans notre sous-région et les débats qui en ont suivis permettront à la Guinée, en cette phase de transition d'enrichir les règles d'un régime à la fois provisoire et ou intérimaire se situant entre deux états de droits, afin de combler, le vide juridique survenu à la suite de la prise du pouvoir le 07 septembre 2021.

La république de Guinée vit donc un moment constituant, en application de l'article 57 de la Charte, qui investit le Conseil National de Transition, CNT, de la mission de constituant originaire, celle d'élaborer et de soumettre au référendum une nouvelle constitution.

Ce droit transitoire constitutionnel, instauré par la Charte de la Transition, sort naturellement du cadre des normes qui régissent le temps, précisément le temps imparti par la mise en place des institutions prévues dans la nouvelle constitution, pour s'élargir aux normes qui gouvernent tout le dispositif constitutionnel de la transition.

Notre rêve est que la présente transition se déroule avec succès et soit la dernière de l'histoire de notre pays. C'est au bénéfice de ces quelques mots, **Monsieur le Président du Conseil National de Transition, Monsieur le Président de l'Association Africaines des Hautes Juridictions**

Francophones, Mesdames et Messieurs les participants et distingués invités, que je vous souhaite, à chacun et à tous, un bon retour dans vos pays respectifs

Je vous remercie.