



HAL
open science

La crise de la démocratie constitutionnelle en Afrique, quelle implication du droit constitutionnel de transition ?

Claire Parjouet Calvet

► To cite this version:

Claire Parjouet Calvet. La crise de la démocratie constitutionnelle en Afrique, quelle implication du droit constitutionnel de transition ?. *CRISES SOCIOPOLITQUES EN CONTEXTE DE DÉMOCRATISATION EN AFRIQUE*, Nov 2022, Bangui, République centrafricaine. hal-03875997

HAL Id: hal-03875997

<https://univ-pau.hal.science/hal-03875997>

Submitted on 28 Nov 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La crise de la démocratie constitutionnelle en Afrique, quelle implication du droit constitutionnel de transition ?

Claire Parjouet

Doctorante en droit public, Univ Pau & Pays Adour, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, CNRS, DICE, IE2IA, Pau, France.

Résumé : Les processus de démocratisation conduit depuis les années 1990 n'y font rien : le continent africain reste sujet à de nombreuses crises sociopolitiques, en partie causées par le droit constitutionnel et électoral. Ces événements sont parfois présentés comme un échec de la consolidation démocratique, initiée à la suite de la promulgation des constitutions définitives, et plus particulièrement la conséquence de l'incapacité du droit constitutionnel à s'imposer comme véritable règle du jeu politique. Cette contribution se propose de vérifier l'hypothèse suivante : les diverses lacunes dans l'application du droit constitutionnel de la consolidation trouvent une explication dans le déroulement des transitions constitutionnelles, et plus précisément, dans la conception et la mise en œuvre du droit constitutionnel de transition.

Mots-clés : Constitution de transition – Transition démocratique – Consolidation démocratique

Malgré les processus de démocratisation mis en œuvre depuis les années 1990, un constat s'impose : le continent africain reste sujet à de nombreuses crises sociopolitiques, en partie causées par le droit constitutionnel et électoral. Plus précisément, selon les termes de Pierre Jacquemot « la qualité des processus électoraux demeure suspecte dans de nombreux pays où le scrutin est plutôt une source de frustrations, de tensions et d'instabilité »¹.

De fait, le retour de l'instabilité politique et/ou de la violence armée malgré l'adoption de nouvelles constitutions met en lumière l'échec de la consolidation démocratique. Ce revers s'explique en partie par l'ineffectivité des normes constitutionnelles. **Écartées dans de nombreux cas, elles ne régissent parfois que partiellement l'exercice du pouvoir, et notamment la compétition politique et électorale nécessaire au fonctionnement d'une démocratie libérale.** Leur mutabilité, leur relativité face aux accords politiques, leur inadaptation ont pour conséquence le refus des acteurs politiques internes de les considérer comme les réelles règles du jeu institutionnel. Cette situation interroge : comment expliquer les faiblesses du droit constitutionnel et électoral en période de consolidation démocratique ?

Cette contribution se propose de vérifier l'hypothèse suivante : les diverses lacunes dans l'application du droit constitutionnel de la consolidation trouvent une explication dans le déroulement des transitions constitutionnelles, et plus précisément, dans la conception et la mise en œuvre du droit constitutionnel de transition.

En effet, les transitions constitutionnelles et démocratiques menées en Afrique depuis plus de trente ans voient le développement progressif d'un droit constitutionnel atypique, un droit constitutionnel de transition. Composé d'un ensemble d'énoncés formellement et matériellement divers, ce corpus peut être présenté comme un instrument devant permettre la construc-

¹ P. Jacquemot, 2022, *Afrique, la démocratie à l'épreuve*, Paris, Fondation Jean Jaurès, 94p. spé. p. 8.

tion d'une constitution définitive adaptée au fonctionnement démocratique². Pour y parvenir, le droit constitutionnel de transition travaille idéalement à la démocratisation *via* la pacification du contexte, l'institutionnalisation du pouvoir, la construction d'un pluralisme politique réel et effectif, et l'aboutissement du processus électoral. Or, il se révèle bien plus souvent pensé en fonction des impératifs immédiats – résultant tant du moment de la transition que de l'influence internationale – ce qui entraîne le choix de mécanismes procéduraux et institutionnels limitant la construction démocratique et fragilisant la consolidation. Une précision s'impose. L'objectif n'est pas de défendre un mécanisme plutôt qu'un autre – chaque mécanisme peut se révéler dangereux comme bénéfique en fonction du contexte – mais simplement de constater que le droit constitutionnel de transition n'est pas étranger au déroulement de la consolidation démocratique.

Pour défendre cette hypothèse, la présente contribution propose de mener une étude comparative des transitions africaines structurées par le biais d'un énoncé constitutionnel de transition spécifique : les constitutions de transition³. Afin de proposer des corrélations entre les décisions retranscrites au sein du droit constitutionnel de transition ou les comportements issus de sa mise en application et les difficultés rencontrées lors de la consolidation démocratique, une analyse des textes constitutionnels a d'abord été menée, avant l'étude empirique de leur mise en application et de leurs conséquences sur la consolidation démocratique. En vue d'illustrer le propos, seuls les exemples les plus parlants feront l'objet de développements.

Deux dimensions du droit constitutionnel de transition influencent spécifiquement l'issue de la consolidation démocratique : sa valeur normative réelle (§I) et la dévolution des pouvoirs qu'il structure (§II).

§I. Le degré d'effectivité des constitutions de transition, un présage pour les constitutions définitives

Le concept d'État de droit, composante importante de la démocratie libérale, repose en partie sur l'association de la constitution au sommet de la hiérarchie des normes. Ce principe commande le respect du texte constitutionnel dans l'exercice du pouvoir et idéalement l'existence d'une garantie juridictionnelle. Or, la concrétisation de ces deux dimensions durant la phase de consolidation démocratique apparaît défavorisée par une conception faillible des Constitutions de transition (A) comme par l'absence d'une juridiction constitutionnelle de transition (B).

A] La suprématie de la constitution de transition, une condition préalable

Une première remarque concerne la valeur normative reconnue aux constitutions de transition par les acteurs du processus. Bien que la nature suprême de ces textes soit régulièrement affirmée⁴, le déroulement des transitions révèle par la suite une conception relative de la consti-

² Voir en ce sens les propos de Magalie Besse concernant la connexion entre la transition constitutionnelle et la transition politique, toute deux nécessaires au bon fonctionnement d'une transition démocratique. M. Besse, 2018, *Les transitions constitutionnelles démocratisantes. Analyse comparative*, Clermont-Ferrand, Presses universitaires de Clermont-Ferrand, « Collection des thèses du Centre Michel de l'Hospital », 840p., spé. p. 26-29.

³ Quatorze transitions constitutionnelles reposent sur l'élaboration d'une constitution de transition, définie comme un énoncé constitutionnel comprenant la décision d'abroger la constitution antérieure, les décisions relatives à la dévolution du pouvoir durant la transition et une procédure d'élaboration de la constitution définitive.

⁴ Sur les quatorze constitutions de transition, seules les constitutions de transition, soudanaise, tchadiennes (1991 et 1993) et zairoise (1993) se semblent pas intégrer de dispositions affirmant le caractère suprême du texte.

tution formelle. De manière générale, le caractère suprême du texte constitutionnel se traduit par la soumission de l'ensemble des acteurs politiques aux règles du jeu institutionnel qu'il comprend. Or, à différentes reprises, il est possible de constater que ces règles se voient écartées par les acteurs de la transition pour des raisons liées au contexte, qu'il s'agisse de permettre l'avancée du processus de paix, ou d'aider à l'aboutissement de la transition constitutionnelle. Deux exemples illustrent ce propos.

La transition constitutionnelle tunisienne tout d'abord. L'élection de l'Assemblée nationale constituante (« ANC ») du 23 octobre 2011 est suivie de l'adoption de la Loi constituante n°2011-06 relative à l'organisation provisoire des pouvoirs publics. Cette dernière comprend une ébauche de procédure d'élaboration de la constitution définitive : sont mentionnées l'adoption du projet de constitution – article par article puis dans sa globalité – par l'ANC à la majorité absolue de ses membres, et en cas d'échec de ce procédé, le recours au référendum⁵.

Or, le processus d'adoption du texte constitutionnel ne parvient pas à aboutir – le quatrième avant-projet de constitution est rejeté en juin 2013⁶ – et l'organisation d'un référendum n'est pour autant toujours pas envisagée. Loin de s'en tenir aux dispositions précitées, les acteurs du processus font le choix de conduire des négociations en dehors du cadre constitutionnel⁷. Malgré l'avortement prématuré de deux tentatives précédentes⁸, le format du dialogue national est imposé par un quartet d'associations, composé de l'Union Générale des Travailleurs Tunisiens (« UGTT »), la Ligue Tunisienne des Droits de l'Homme (« LTDH »), l'Ordre National des Avocats de Tunisie (« ONAT ») et Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (« UTICA »). Débuté au mois de septembre 2013, le processus aboutit à la mise en place d'un nouveau gouvernement, à l'adoption de la Constitution du 27 janvier 2014 et à l'organisation des élections⁹.

C'est donc grâce à un processus extraconstitutionnel que le pays a pu assurer la fin de la transition, et non grâce à l'application stricte du texte constitutionnel. Le même constat transparaît de l'étude de la transition burundaise. À la différence de la transition tunisienne toutefois, les compromis acceptés par les acteurs ont été formalisés au sein d'accords politiques dont la

⁵ Loi constituante n°2011-6 du 16 décembre 2011, relative à l'organisation provisoire des pouvoirs publics, JORT 2011 n°097, 23 décembre 2011, traduction réalisée par *Democracy Reporting International* le 06 janvier 2012, [en ligne], spé. art. 3.

⁶ Pour une explication de ce rejet, voir : G. Weichselbaum, X. Philippe, 2015, « Le processus constituant et la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014 : un modèle à suivre ? », *Maghreb - Machrek*, n°223, pp. 49-69, spé. p.54.

⁷ Dans un premier temps, un dialogue entre les différentes parties est organisé au sein de l'ANC, par la création d'une commission du consensus en août 2013. Elle regroupe les présidents de l'ensemble des groupes parlementaires sous la présidence de Mustapha Ben Jaafar, remplaçant ainsi la logique de la représentation proportionnelle par une représentation égalitaire. Sa mission est simple : obtenir le consensus autour des articles litigieux du projet de Constitution présenté le 1^{er} juin 2013 jusqu'à son adoption. G. Weichselbaum, X. Philippe, 2015, « Le processus constituant et la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014 : un modèle à suivre ? », *ibid*, spé. p.54 ; L. Chouikha, É. Gobe, 2014, « La Tunisie politique en 2013 : de la bipolarisation idéologique au « consensus constitutionnel » ? », dans *L'Année du Maghreb*, pp. 301-322, spé. par. 59-62.

⁸ Proposé une première fois par l'UGTT en 2012, l'absence de deux des trois partis politiques formant la *troïka* alors majoritaire au sein de l'ANC - *Ennahdha* et le Congrès pour la République - a rapidement signifié l'échec du processus. Plus tard, le Président Moncef Marzouki décide de tenter un nouveau processus de négociation. D'une part, les partis invités n'ont pas tous accepté de venir s'asseoir autour de la table des négociations. D'autre part, la personnalité même du Président et l'absence de l'UGTT ont inséminé le doute dans l'esprit des participants. H. M'Rad, 2015, « Le Dialogue national : une autre révolution tranquille », hatmrad.wixsite.com ; M. Ben Hamadi, 2015, « Comprendre le "Dialogue national" en Tunisie : quand le "consensus" prime sur la légitimité électorale », *Al Huffington Post*.

⁹ L. Chouikha, É. Gobe, 2014, « La Tunisie politique en 2013 : de la bipolarisation idéologique au « consensus constitutionnel » ? », *supra note 7*, spé. par. 57-59 ; H. M'Rad, 2015, « Le Dialogue national : une autre révolution tranquille », *ibid*.

valeur normative semble avoir supplanté celle de la Constitution de transition du 28 octobre 2001.

Élaborée à la suite de la ratification de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi, cette dernière voit son statut de texte suprême questionné au sein même de ses dispositions, laissant une importante marge d'interprétation aux acteurs sur ce point¹⁰. De fait, ces derniers s'en saisissent à plusieurs occasions. Par exemple, l'Accord Global de cessez-le-feu entre le Gouvernement de transition et les représentants d'un mouvement armé encore en activité – le Conseil national pour la défense de la démocratie – Forces de défense de la démocratie (« CNDD-FDD ») – signé le 16 novembre 2003 est officiellement ratifié par l'adoption de la Loi du 21 novembre 2003 portant adoption de l'Accord de cessez-le-feu entre le Gouvernement de Transition et le CNDD-FDD. Or, les attendus de la loi constatent tout d'abord l'intégration du nouvel accord au sein de l'Accord d'Arusha. Puis ils rappellent que « l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi constitue un instrument privilégié de gestion politique de la Transition et qu'il se situe au summum de la hiérarchie des normes juridiques burundaises ». Par conséquent, la préséance accordée par les interprètes authentiques à l'Accord d'Arusha sur la Constitution de transition est affirmée, de même que l'obligation faite aux institutions de mettre en œuvre sans tergiverser les accords politiques conclus entre les parties au conflit¹¹.

Cette mise en retrait de la constitution de transition durant le processus transitionnel semble avoir impacté différemment la conception du texte constitutionnel définitif. Une distinction doit ici être faite entre le recours aux ententes politiques durant la transition ou en période d'application d'une constitution définitive. Comme l'explique Patrice Mambo, hors période de transition « [la] prééminence des arrangements politiques a pour conséquence la dénégation de la primauté constitutionnelle telle que schématisée dans la théorie kelsénienne de la pyramide des normes, c'est-à-dire qu'elle entraîne un déclassement des règles constitutionnelles »¹². De la même manière durant la période de transition, cet emploi facultatif du texte constitutionnel ne peut certes pas être présenté comme favorisant la construction d'un État de droit. Célestin Keutcha Tchapnga constate par exemple en 2005 que « [l]e poids de cette tradition autoritaire reste encore vivace [...] au Burundi où les dirigeants n'ont pas encore conscience qu'ils ont intérêt à respecter les règles du jeu démocratique »¹³. La même idée peut être mise en lumière dans le cas de la transition tunisienne avec la crise institutionnelle connue en 2020-21 et le coup de force constitutionnel qui l'a suivie. Pour autant, ces arrangements politiques sont nécessaires, et sans eux, peu de processus transitionnels parviendraient à leur terme. La question ne peut donc être celle de leur existence, mais plutôt celle de leur juste incorporation au sein du système juridique.

¹⁰ En effet, si son premier article expose que « [l]a présente Constitution de Transition de la République du Burundi régit le fonctionnement des institutions de la République du Burundi depuis la mise en place du Gouvernement de Transition jusqu'à l'entrée en vigueur de la Constitution post-transition », l'article 264 explique que « [d]ans la mesure où elles ne sont pas contraires à la Constitution de Transition et aux dispositions législatives et réglementaires prévues dans l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi, les dispositions législatives et réglementaires antérieures à son entrée en vigueur restent d'application jusqu'à leur modification ou à leur abrogation ». Loi n°41/17 portant promulgation de la Constitution de Transition de la République du Burundi, 28 octobre 2001, Journal Officiel de la République du Burundi, 40ème année, n°10/2001, 1er octobre 2001, [en ligne], spé. art. 1 et 264.

¹¹ Loi n°1/023 portant adoption de l'accord de cessez-le feu entre le gouvernement de transition et le CNDD-FDD, 21 novembre 2003, [en ligne].

¹² P. Mambo, 2012, « Les rapports entre la constitution et les accords politiques dans les États africains. Réflexion sur la légalité constitutionnelle en période de crise », *McGill Law Journal*, vol. 57, n°4, pp. 921-952, spé. p. 932.

¹³ C. Keutcha Tchapnga, 2005, « Droit constitutionnel et conflits politiques dans les États francophones d'Afrique noire », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 63, n°3, pp. 451-491, spé. p. 474.

Ces quelques remarques concernant la conception de la constitution de transition comme la réelle règle du jeu politique, et par conséquent le sommet de la hiérarchie des normes, ne peuvent que difficilement être écartées de la question de l'existence d'une juridiction constitutionnelle de transition.

B] La garantie juridictionnelle de la constitution de transition, un impact majeur

Le respect du caractère suprême de la constitution définitive peut également être mis en relation avec l'existence d'un gardien juridictionnel de la constitution de transition. De fait, l'existence d'un contrôle de constitutionnalité durant la transition et sa mise en œuvre semblent impacter la conception de la constitution comme véritable règle du jeu politique. L'étude des transitions centrafricaine et tunisienne illustre ce point¹⁴.

Alors qu'en République Centrafricaine les auteurs de la Charte constitutionnelle décident d'instaurer un contrôle juridictionnel de constitutionnalité, l'ANC tunisienne se place en unique interprète du texte constitutionnel¹⁵.

La première transition connaît par conséquent le développement d'une jurisprudence constitutionnelle importante, osant contrer les institutions politiques en cas de décisions contraires à la lettre constitutionnelle. Aussi, sur les douze recours en inconstitutionnalité déposés devant la cour constitutionnelle de transition centrafricaine, cinq décisions ont abouti à une déclaration d'inconstitutionnalité totale ou partielle. Outre la limitation des pouvoirs des autres institutions, la juridiction s'est également auto-censurée lorsque la saisine se révélait irrégulière ou qu'elle n'était pas compétente pour connaître du recours¹⁶. Si plusieurs remarques peuvent être formulées, le fait est que la Cour a veillé au respect de la dévolution des pouvoirs établie par la lettre constitutionnelle.

Cependant, sous couvert de la protection de la Constitution de transition, la juridiction n'a également pas hésité à s'imposer lors de certains événements critiques de la transition. La décision rendue le 16 janvier 2015 en est un exemple. En l'espèce, alors que la procédure tendant à la prolongation de la transition aboutissait, le Chef de l'État saisit la Cour afin qu'elle statue sur la constitutionnalité de l'avis du Médiateur. Selon l'article 102 de la Charte constitutionnelle de transition, « [l]a durée de la transition est de dix-huit mois, portée à vingt-quatre mois sur avis conforme du Médiateur »¹⁷. La Cour n'a donc normalement pas à intervenir dans le processus. Néanmoins, elle utilise l'article 76 de la Charte pour justifier la recevabilité du recours, considérant qu'elle est « *la gardienne de la Charte [...] et qu'à ce titre, elle doit veiller au respect [de ses] dispositions* ». Mais c'est finalement en considérant « *que l'échéance électorale de Février 2015 n'étant plus tenable et qu'il y a menace d'un vide constitutionnel* » qu'elle conclut « *qu'il y a lieu de prendre des mesures qui s'imposent* », et donc que l'avis du Médiateur est constitutionnel¹⁸. Si cette décision met en lumière la volonté de la Cour de défendre jalousement la Constitution de transition, elle sous-tend également un

¹⁴ Dix constitutions de transition sur quatorze instaurent une juridiction constitutionnelle de transition, qu'il s'agisse d'une Cour constitutionnelle, d'un Conseil constitutionnel ou d'une Cour Suprême.

¹⁵ Les exemples des cours constitutionnelles burundaise ou sudafricaine aurait également pu illustrer notre propos.

¹⁶ Pour le détail des décisions prises par la Cour constitutionnelle de transition, voir : *Recueil des décisions de la Cour constitutionnelle de Transition, Requêtes diverses*, Années 2013 à 2017, publié sous le haut patronage de la Cour constitutionnelle. Les décisions rendues par la Cour concernant les élections auraient également pu être utilisées pour illustrer le propos.

¹⁷ Loi n°13-001 portant Charte constitutionnelle de Transition, 18 juillet 2013, Bangui, [en ligne], spé. art. 102.

¹⁸ DC n°003/15/CCT portant vérification de la conformité de l'Accord de prorogation de la Transition par le Médiateur de la crise centrafricaine à la Charte Constitutionnelle de Transition, 16 janvier 2015, *supra note 10*, aux pp. 70-73.

risque : celui de la politisation de la juridiction dans un moment où politique et droit sont particulièrement connectés¹⁹.

Tel ne fut cependant pas le cas ; bien qu'il soit compliqué de le démontrer, il semble que le travail abattu par la Cour durant la transition lui a par la suite permis de se présenter en gardienne légitime de la Constitution du 30 mars 2016. La conclusion opposée peut être tirée de l'expérience tunisienne.

Aucune juridiction ne se voit chargée d'assurer le respect de la Loi constituante 2011-06 durant la transition. De fait, ce choix peut s'expliquer par l'absence d'une réelle tradition en matière de contrôle de constitutionnalité : un Conseil constitutionnel est bien mis en place en 1987, mais sa fonction aurait été plus politique que juridique d'après les observateurs²⁰. La Constitution du 27 janvier 2014 se révèle ainsi innovante : elle prévoit la création d'une Cour constitutionnelle, et le temps de cette dernière puisse être mise en place, une Instance provisoire compétente pour contrôler la constitutionnalité des projets de loi (« IPCCPL »). Si l'idée semble séduisante, la réalisation s'est révélée impossible. Certes, l'Instance est entrée en fonction, mais le nombre de décisions rendues est resté minime et leur contenu objet de nombreuses critiques²¹. Outre cette problématique, la mise en place de la Cour permanente n'a finalement pas été possible – pour des raisons politiques principalement – laissant toutes les autres fonctions de cette dernière sans titulaire. Par conséquent, aucune juridiction n'étant par exemple compétente pour interpréter le nouveau texte ou assurer la conformité du Règlement intérieur de l'Assemblée des Représentants du Peuple, la lettre constitutionnelle n'a pas pu s'imposer comme règle du jeu. La crise politique tunisienne de 2020-21 a par conséquent abouti à l'abrogation de la Constitution de 2014 et l'élaboration d'un nouveau texte sous l'œil attentif du « garant de la Constitution » : le Président de la République Kais Saïd²².

La comparaison de ces deux exemples ne doit pas être extrapolée : il est impossible d'affirmer que l'existence d'une Cour constitutionnelle de transition tunisienne aurait évité un tel dénouement, comme de considérer le travail de la juridiction centrafricaine comme la seule explication de la réussite. Cependant un point reste incontestable : la reconnaissance de la constitution comme règle du jeu politique demande l'existence d'une garantie juridictionnelle. Or, l'acquisition des compétences et de la légitimité nécessaires demande du temps. Si le contexte de la transition n'est pas idéal pour entamer ce travail – moins encore lorsqu'aucune tradition de garantie juridictionnelle de la constitution n'existe – il semble toujours préférable à celui de la consolidation.

Ces quelques remarques appuient le constat suivant : la valeur normative reconnue par les acteurs du processus aux constitutions de transition n'est pas indifférente quant à la reconnais-

¹⁹ À l'opposé, les interventions des Cours constitutionnelles de transition égyptienne et thaïlandaise se sont révélées néfastes tant pour la conduite de la transition démocratique que pour la construction de l'État de droit. Voir à ce sujet : Bernard-Maugiron N., 2019, « Justice constitutionnelle et transition démocratique dans le monde arabe après 2011 », in J.-P. Massias (dir.), *Justice constitutionnelle et transition démocratique*, s.l., Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, « Transition & Justice », 174p., pp. 25-43 ; Meriau E., 2017, "Les rapports dangereux entre justice constitutionnelle et transition démocratique : l'exemple de la Thaïlande (2006/2014)", *Revue de droit public*.

²⁰ Selon certains auteurs, « [j]usqu'en 2011, année de dissolution des institutions politiques de l'ancien régime, le conseil constitutionnel n'a jamais véritablement accédé au rang de juridiction constitutionnelle ». R. Ben Achour, S. Maaouia-Kacem, 2015, « Tunisie », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, pp. 493-503, spé. p. 494.

²¹ Voir par exemple : S. Hamrouni, M. Guetat, M. Agerbi, M. Tabei, D. Matmati, A. Zayeni, S. Djaït, 2019, « Tunisie », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, pp. 1085-1099, spé. p. 1086.

²² Pour une explication des événements, voir notamment : R. Ben Achour, 2022, « Droit constitutionnel étranger. Tunisie : De l'enterrement de la Cour constitutionnelle à l'enterrement de la Constitution du 27 janvier 2014 », dans *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 130, n°2, pp. 497-517.

sance de la constitution définitive comme norme suprême. De la même manière, les mécanismes institutionnels mis en œuvre durant la transition ne sont pas sans conséquences sur le fonctionnement du régime politique définitif.

§II. Les modalités de dévolution du pouvoir durant la transition, un effet sur la consolidation démocratique

Aux côtés de l'État de droit, la mise en place d'un régime politique respectueux des principes démocratiques est le second impératif de la démocratisation. En ce sens, la transition constitutionnelle soutient idéalement la transformation des comportements politiques de façon à faciliter l'acceptation des règles démocratiques une fois la nouvelle constitution adoptée. En effet, les choix matériels retranscrits au sein des constitutions de transition ne semblent pas sans conséquences sur le déroulement de la transition politique. Or, les acteurs politiques du processus se trouvent dans une situation complexe, entre les besoins immédiats de pacification et les attentes à plus long terme. Les premiers étant bien souvent préférés, la mise en œuvre des constitutions de transition aboutit, sinon à un développement du moins à un risque, en termes de tensions socio-politiques. Le recours au multilatéralisme au cours des processus de démocratisation et ses effets illustrent ce propos tant pendant la transition (A) que durant la consolidation (B).

A] Le multilatéralisme, un principe parfois périlleux durant la transition

Le recours au multilatéralisme comme principe constitutionnel durant la transition se traduit par la recherche d'une participation la plus importante possible, le recours à un mode d'arrêt des décisions favorisant la recherche de compromis et l'emploi de la désignation plutôt que l'élection. Ces différents éléments permettent de prime abord, la pacification du contexte et l'aboutissement du processus transitionnel²³.

De fait, à la différence des Constitutions de transition congolaise, burundaise et centrafricaine – qui ont structuré la dévolution du pouvoir selon le principe du multilatéralisme – le texte constitutionnel de transition tunisien reprend les mécanismes d'une démocratie moderne classique. L'élection de l'ANC au mois d'octobre 2011 a certes conféré une légitimité démocratique à la *troïka* victorieuse, mais le déroulement de la transition illustre ensuite les limites de l'emploi de la logique majoritaire. En effet, avec la disparition de l'Instance Supérieure pour la Réalisation des Objectifs de la Révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique (« ISROR »)²⁴ et malgré le soutien populaire effectivement important dont bénéficie le parti majoritaire, l'absence de considérations pour l'ensemble des opinions et la crainte d'un détournement de la transition entraînent rapidement un blocage du processus. Une « bipolarisation génératrice de violences » apparaît et fait plusieurs victimes durant l'année 2013²⁵. De plus, comme cela a été expliqué précédemment, le processus constituant n'aboutit pas plus que les réformes nécessaires à la démocratisation. Finalement, la situation se dénoue grâce au Dialogue national, lequel repose sur une logique inclusive.

Le multilatéralisme se présente ainsi comme une solution enviable, et d'ailleurs soutenue par nombre d'experts et d'organisations internationales. Toutefois, cette affirmation doit être

²³ Certains auteurs, telle Magalie Besse notamment, présentent ce principe comme démocratisant. Voir à ce sujet : M. Besse, 2018, *Les transitions constitutionnelles démocratisantes. Analyse comparative*, supra note 2.

²⁴ Cette institution est créée en février 2011 et permet une également participation de l'ensemble des acteurs politiques internes de la transition à la prise de décision, jusqu'à l'élection de l'ANC.

²⁵ Chouikha L., Gobe É., 2015, « La Tunisie de la Constitution aux élections : La fin de la transition politique ? », *L'Année du Maghreb*, pp. 261-282, spé. au par. 1-3 ; Chouikha L., Gobe É., 2015, *Histoire de la Tunisie depuis l'indépendance*, Paris, La Découverte, 2015, 128p., spé. p. 93-96.

nuancée, l'inclusion ayant des effets parfois contraires à la logique de la transition démocratique.

Un premier effet néfaste pour le processus transitionnel concerne la durée de ce dernier. La pratique de l'inclusion – souvent associée à l'exigence du consensus²⁶ – demande du temps. Le déroulement de la transition congolaise illustre ce point²⁷. Il a fallu plus de deux ans pour que le Dialogue Intercongolais organisé sous l'égide de la Communauté internationale aboutisse à l'Accord politique global et à la Constitution de transition de 2003. La raison principale de ce retard est le désaccord entre les parties au sujet du nombre de représentants de chaque composante, avant même que les questions de fonds ne soient traitées²⁸. Par la suite, le multilatéralisme se traduit par une organisation chiadée du pouvoir, qui pousse la logique des composantes à l'extrême. Si le consensus n'est alors plus qu'une solution à appliquer en cas d'échec de la logique majoritaire²⁹, le processus de négociation impose trois années supplémentaires pour que la transition constitutionnelle puisse aboutir. Bien que la durée de transition ne soit pas en soi un problème tant qu'elle aboutit, il demeure qu'un processus trop lent peut rapidement raviver les tensions et susciter l'impatience des foules.

Un deuxième effet néfaste du multilatéralisme résulte de ce qui sera désigné ici comme le « chantage à la violence ». Cette expression vise à mettre en lumière le fait que certains acteurs de la transition menacent, s'ils n'obtiennent pas une place à la table des négociations ou si certaines décisions vont à l'encontre de leurs intérêts, de prendre – ou reprendre selon les cas – les armes. Tel fut par exemple le cas des représentants de l'opposition armée en République démocratique du Congo. En République Centrafricaine, les effets de la logique inclusive sur la pacification du contexte apparaissent également limités. Malgré l'annonce de la dissolution de la *Séléka* et de la Convention des patriotes pour la justice et la paix (« CPJP ») le 13 septembre 2013, les membres des groupes armés continuent de sévir et font de plus en plus de victimes³⁰. Cette ineffectivité résulte du manque d'organisation et de l'absence de chaîne de commandement réelle au sein de la Coalition : en l'absence de contrepartie pécuniaire, l'intérêt pour le butin pousse les différents chefs de bande armée à se maintenir lorsqu'ils ne sont pas personnellement conviés à la table des négociations. La disparition de la *Séléka* ne signifie donc pas la fin des violences, mais la formation de deux nouveaux groupes armés, le Front populaire pour la renaissance de la Centrafrique (« FRPC ») et l'Unité pour la paix en Centrafrique (« UPC ») dirigés par d'anciens généraux de Michel Djotodia³¹.

Le multilatéralisme peut ainsi – comme la logique majoritaire bien que ce point n'ait pas été développé ici – se révéler tantôt préférable tantôt dangereux selon l'angle de vue choisi pour étudier les transitions démocratiques. S'il permet leur aboutissement, il n'assure pas né-

²⁶ Six Constitutions de transition sur quatorze exigent l'obtention d'un consensus dans la prise de décision, plus ou moins large échelle selon les cas.

²⁷ Les difficultés rencontrées durant la transition burundaise trouvent également une explication dans le recours à l'inclusion.

²⁸ Voir à ce sujet : P. Bouvier, F. Bomboko, 2004, *Le Dialogue intercongolais. Anatomie d'une négociation à la lisière du chaos. Contribution à la théorie de la négociation*, Paris, L'Harmattan, « Cahiers Africains », n°63-64, 326p. ; J. Omasombo Tshonda, N. Obotela Rashidi, 2006, « La « dernière » transition politique en RDC », *L'Afrique des Grands Lacs*, 2005-2006, L'Harmattan, pp. 223-259 ; V. Mbatia Muhindo, 2005, *La R-D Congo piégée. De Lusaka à l'AGI (1999-2005)*, Paris, L'Harmattan, 276p.

²⁹ Constitution de la Transition, JORZ, n°spécial, 44ème année, 5 avril 2003, art. 101 et 104.

³⁰ « Le Président Djotodia de Centrafrique dissout la *Séléka* », *sangonet.com*, AFP, Bangui, 13 septembre 2013 ; voir FIDH, *République Centrafricaine : un pays aux mains des criminels de guerre de la Séléka*, n° 616f, Septembre 2013, 55pp.

³¹ Le même constat peut être fait du côté des milices dites *anti-balaka*. Voir : D. Niewiadowski, 2014, « La République centrafricaine : le naufrage d'un Etat, l'agonie d'une Nation », *Afrilex*, 68p.

cessairement un apaisement des tensions socio-politiques, lesquelles menacent par la suite la consolidation démocratique.

B] Le multilatéralisme, un principe compromettant potentiellement la consolidation

À l'issue de la transition démocratique, la constitution adoptée est sensée organiser les pouvoirs selon les critères d'une démocratie constitutionnelle moderne. **Le recours aux élections régulières, la séparation des pouvoirs ou la protection des droits fondamentaux sont autant d'attentes.** Or, il apparaît que le recours au multilatéralisme durant la transition menace leur concrétisation. Comme l'explique Åshild Falch,

« plus particulièrement, on estime que le partage du pouvoir restreint la nécessaire concurrence démocratique, du fait que certains acteurs susceptibles d'agir comme saboteurs se sont vus souvent garantir une représentation fixe au sein des institutions politiques. On considère également que la rigidité de ce genre de cadres conduit à l'immobilité politique, du fait qu'il enferme les clivages liés au conflit au sein des structures politiques d'après-guerre, congelant ainsi l'équilibre du pouvoir entre les partis »³².

Ce point de vue est démontré par l'auteure dans le cas de la transition burundaise. En effet, si la transition constitutionnelle a pu aboutir, la consolidation qui suivit s'est vue rapidement mise en danger par les pratiques développées. La Constitution de transition du 28 octobre 2001 sous-tend la logique d'une démocratie consociative, destinée « à intégrer les factions auparavant belligérantes au sein d'institutions gouvernementales partagées, afin d'éviter une reprise du conflit et pour créer une « stabilité démocratique là où tout espoir était auparavant absent » »³³. Cette philosophie ayant permis la stabilité de la transition, elle est reprise sous une nouvelle forme au sein de la Constitution définitive.

À la différence de la Constitution de transition qui répartissait les postes entre les parties aux négociations d'Arusha, le partage du pouvoir y est certes pensé de manière à éviter une reproduction des tensions ethniques ayant conduit à la guerre civile d'une part, mais aussi de façon à assurer l'inclusion des principaux partis politiques dans l'appareil de gouvernement d'autre part. Par exemple, la composition du Gouvernement est soumise à d'importantes conditions : il doit comprendre au plus de 60% de hutus, et au plus de 40% de tutsis, l'ensemble avec 30% de femmes. À ces premières exigences s'ajoutent l'obligation de tenir compte du résultat des élections législatives, les partis politiques ayant obtenu plus de 5% des suffrages devant être représentés proportionnellement à leur résultat³⁴. Ces différentes conditions semblent viser la répartition du pouvoir entre les deux principales ethnies, tout en modulant les résultats de la compétition électorale de manière à éviter une logique majoritaire.

Bien qu'elles soient *a priori* pensées pour éviter la déstabilisation de la consolidation démocratique, leur mise en œuvre peut aboutir à l'effet inverse. En l'occurrence, à la suite des élections législatives du mois de juillet 2005, le CNDD-FDD obtient la majorité des sièges au sein des deux chambres législatives, ce qui permet à son candidat – Pierre Nkurunziza – d'être élu Président de la République. Bien que les élections se soient globalement déroulées dans de bonnes conditions, deux menaces planent.

³² Å. Falch, 2009, « *Vers une démocratie durable au Burundi ? Une évaluation des promesses et écueils du processus de démocratisation au Burundi* », Prio Papers, 39p., consulté au mois de septembre 2022, [en ligne], spé. p.3.

³³ T. Agarin, 2019, « Les minorités dans les systèmes consociatifs », [en ligne].

³⁴ Constitution de la République du Burundi, 18 mars 2005, [en ligne], spé. 129.

La première résulte de la mise en concurrence démocratique, l'accès au pouvoir politique dépendant désormais du résultat des élections et non de la signature d'un accord politique. De fait, l'attrait pour le pouvoir politique entraîne alors le recours au chantage à la violence. Le CNDD-FDD a en ce sens implicitement annoncé, durant la campagne électorale, qu'en cas de défaite, il n'hésiterait pas à reprendre les armes³⁵.

La seconde découle de l'acceptation d'un partage du pouvoir pour les vainqueurs d'une élection. Un conflit entre le respect de la Constitution et la légitimité démocratique transparait rapidement. Lors de la nomination de son premier gouvernement, le Chef de l'État respecte une partie seulement des exigences constitutionnelles. Comme le remarque Å. Falch, « la composition du nouveau gouvernement n'était pas conforme aux exigences d'une représentation proportionnelle des partis politiques »³⁶ et conférait un nombre important de postes au parti vainqueur. Bien que cette décision ait été immédiatement suivie de protestations de la part du FRODEBU et l'UPRONA – les deux autres partis politiques les plus représentés au sein du Parlement – aucune déstabilisation immédiate n'est observée. Il faut attendre novembre 2007 et le blocage systématique de la prise de décision au sein de l'Assemblée nationale pour qu'un gouvernement respectueux de l'article 129 de la Constitution soit mis en place.

Cette tension entre mécanismes inclusifs et logique majoritaire durant la consolidation s'avère aventureuse pour la poursuite du processus. En effet, au Burundi, cet épisode marque le début des tensions entre les trois partis politiques et présage de l'éclatement du paysage politique qui a suivi. « Cette situation a conduit au mécontentement et à la méfiance au sein des partis politiques et a contribué aux pratiques non-démocratiques, avec lesquelles le CNDD-FDD a cherché à s'affirmer comme l'unique décideur légitime du pays »³⁷.

Cette courte étude a ainsi mis en lumière les possibles effets du droit constitutionnel de transition sur la consolidation démocratique. Malgré les nombreuses études tendant à démontrer la nature démocratisante de tel ou tel mécanisme, le propos se veut ici moins ambitieux, la seule certitude demeurant que le droit constitutionnel de transition est un instrument entre les mains d'acteurs. La réussite comme l'échec du processus de démocratisation dépendent d'eux plus que de tout texte ou principe juridique.

³⁵ Å. Falch, 2009, « *Vers une démocratie durable au Burundi ? Une évaluation des promesses et écueils du processus de démocratisation au Burundi* », *supra* note 32, spé. p.10.

³⁶ Å. Falch, 2009, « *Vers une démocratie durable au Burundi ? Une évaluation des promesses et écueils du processus de démocratisation au Burundi* », *ibid*, spé. p.11.

³⁷ Å. Falch, 2009, « *Vers une démocratie durable au Burundi ? Une évaluation des promesses et écueils du processus de démocratisation au Burundi* », *supra* note 32, spé. p.16.

Bibliographie

Ouvrages généraux

Besse M., 2018, *Les transitions constitutionnelles démocratisantes. Analyse comparative*, Clermont-Ferrand, Presses universitaires de Clermont-Ferrand, « Collection des thèses du Centre Michel de l'Hospital », 840p.

Brandt M., Cottrell J., Ghai Y., Regan A., 2015, *Le processus constitutionnel : élaboration et réforme. Quelles options ?*, Suisse, Interpeace, 440p.

Bratton M., Van De Walle N., 1997, *Democratic Experiments in Africa. Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, 307p.

Conac G., 1993, *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Economica, 517p.

Jacquemot P., 2022, *Afrique, la démocratie à l'épreuve*, Paris, Fondation Jean Jaurès, 94p.

Massias J.-P. (dir.), 2018, *Justice constitutionnelle et transition démocratique*, Paris, Institut universitaire Varenne, 168p.

Articles généraux

Agarin T., 2019, « Les minorités dans les systèmes consociatifs », consulté au mois d'août 2022, en ligne : <https://capcf.uqam.ca/publication/les-minorites-dans-les-systemes-consociatifs/>

Mambo P., 2012, « Les rapports entre la constitution et les accords politiques dans les États africains. Réflexion sur la légalité constitutionnelle en période de crise », *McGill Law Journal*, vol. 57, n°4, pp. 921-952.

Keutcha Tchapnga C., 2005, « Droit constitutionnel et conflits politiques dans les États francophones d'Afrique noire », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 63, n°3, pp. 451-491.

Concernant la transition tunisienne

Ben Achour R., Maaouia-Kacem S., 2015, « Tunisie », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, pp. 493-503.

Ben Achour R., 2022, « Droit constitutionnel étranger. Tunisie : De l'enterrement de la Cour constitutionnelle à l'enterrement de la Constitution du 27 janvier 2014 », dans *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 130, n°2, pp. 497-517.

Chouikha L., Gobe É. :

- 2014, « La Tunisie politique en 2013 : de la bipolarisation idéologique au « consensus constitutionnel » ? », dans *L'Année du Maghreb*, pp. 301-322.

- 2015, « La Tunisie de la Constitution aux élections : La fin de la transition politique ? », *L'Année du Maghreb*, pp. 261-282

- 2015, *Histoire de la Tunisie depuis l'indépendance*, Paris, La Découverte, 2015, 128p.

Hamrouni S., Guetat M., Agerbi M., Tabei M., Matmati D., Zayeni A., Djaït S., 2019, « Tunisie », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, pp. 1085-1099.

M'Rad H., 2015, « Le Dialogue national : une autre révolution tranquille », hatmrad.wixsite.com

Weichselbaum G., Philippe X., 2015, « Le processus constituant et la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014 : un modèle à suivre ? », *Maghreb - Machrek*, n°223, pp. 49-69.

Concernant la transition burundaise :

Falch Å., 2009, « *Vers une démocratie durable au Burundi ? Une évaluation des promesses et écueils du processus de démocratisation au Burundi* », Prio Papers, 2009, 39p., consulté au mois de septembre 2022, en ligne : <https://www.prio.org/publications/7257>

Matignon É., 2013, *La justice en transition. Le cas du Burundi*, Paris, Institut Universitaire Varenne, « Collection des thèses », n°45, 2013, 652p.

Vandeginste S., 2006, *Théorie Consociative et Partage du Pouvoir au Burundi*, Institut de Politique et de Gestion du Développement, 32p., consulté au mois d'août 2020, en ligne : <https://core.ac.uk/download/pdf/6698839.pdf>,

Concernant la transition en République démocratique du Congo :

Bouvier P., Bomboko F., 2004, *Le Dialogue intercongolais. Anatomie d'une négociation à la lisière du chaos. Contribution à la théorie de la négociation*, Paris, L'Harmattan, « Cahiers Africains », n°63-64, 326p.

Mbavu Muhindo V., 2005, *La R-D Congo piégée. De Lusaka à l'AGI (1999-2005)*, Paris, L'Harmattan, 276p.

Omasombo Tshonda J., Obotela Rashidi N., 2006, « La « dernière » transition politique en RDC », *L'Afrique des Grands Lacs*, 2005-2006, L'Harmattan, pp. 223-259.

Concernant la transition en République Centrafricaine :

Darlan D., 2018, *L'évolution constitutionnelle et juridictionnelle de la République centrafricaine à travers les textes*, L'Harmattan, 176p.

De Sassara H., 2014, *Centrafrique. La dérive singulière*, Paris, L'Harmattan, 186p.

Kpalem V., 2015, *Rien que la vérité. La face cachée des crises politiques en Centrafrique*, Publibook, 161p.

Niewiadowski D., 2014, « La République centrafricaine : le naufrage d'un Etat, l'agonie d'une Nation », *Afrilex*, 68p.