

CHAPITRE 3.

POUR UNE VIE POLITIQUE APAISÉE

INTRODUCTION

Dans la Déclaration de Bamako, les Etats et gouvernements se sont engagés à promouvoir « une vie politique apaisée ». Il s'agit là d'un objectif essentiel du déroulement et de la consolidation d'un jeu véritablement démocratique, requérant tout particulièrement la créativité des acteurs politiques, en fonction des contextes et des situations. Toutefois, et sur la base des constats opérés, les engagements souscrits au titre de cette section du chapitre 4, mettent en avant plusieurs axes et principes d'action et de précaution, qui constituent autant de balises utiles pour prévenir les crises ou les conflits.

A ce titre, sont ainsi déclinés les modalités d'élaboration et de révision des textes fondamentaux, la participation des partis à la vie politique, le développement d'une démocratie locale, la mise en place de mécanismes propres à régler le cas échéant les contentieux et les tensions entre groupes politiques et sociaux, la participation de la société civile, le respect effectif de la liberté de la presse, selon une démarche caractérisée par : le consensus, la participation et le dialogue.

Sur cette base, il faut noter toutefois que la mesure du degré d'apaisement de la vie politique sous ces différents aspects demeure complexe, en raison de la diversité des situations et de la nature même des phénomènes examinés qui interdisent des paramétrages à priori, impliquant plutôt une approche empirique : c'est la connaissance et la pratique qui permettent de préciser les indicateurs tels qu'ils sont contenus dans la Déclaration de Bamako, appréhendée comme un tout, sans exclure la prise en compte de nouveaux éléments non ou peu pris en compte dans la Déclaration.

C'est ainsi que le présent rapport met l'accent, pour cette édition, et comme le premier rapport s'y était déjà engagé, sur les prescriptions concernant les textes fondamentaux, tout en s'attachant aussi à valoriser une dimension nouvelle, à savoir la participation des femmes à la vie politique, qui revêt une importance cruciale dans les dynamiques en cours, comme le chapitre sur les élections l'a aussi souligné. L'étude entreprise par l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie a semblé ici trouver toute sa place.

I. LES DYNAMIQUES CONSTITUTIONNELLES : PROBLÉMATIQUE ET ÉTAT DES LIEUX

Les signataires de la Déclaration de Bamako se sont engagés à l'article 13 du chapitre 4, « C » « Vie politique apaisée » à « faire en sorte que les textes fondamentaux régissant la vie démocratique résultent d'un large consensus national, tout en étant conformes aux normes internationales, et soient l'objet d'une adaptation et d'une évaluation régulière ».

L'importance de cette démarche a été confirmée lors des Rencontres de Cotonou (septembre 2005) et du Symposium Bamako+5 (novembre 2005), où il a été convenu « de conforter la dynamique démocratique et la qualité de la vie politique apaisée par la normativité constitutionnelle qui est au cœur de ces processus, ce qui implique notamment le respect de la loi fondamentale et l'amélioration de la gouvernance institutionnelle, l'identification de principes constitutionnels intangibles, socialement et politiquement reconnus de tous, la garantie des libertés et des droits fondamentaux... ».

Par ailleurs, une lecture dynamique et croisée de cette Déclaration centrée sur la compréhension de « la vie politique apaisée » permet de souligner que « le consensus » recherché lors de l'élaboration ou la modification des textes fondamentaux exclut également « toute modification substantielle du régime électoral introduite de façon arbitraire ou subreptice, un délai raisonnable devant toujours séparer l'adoption de la modification de son entrée en vigueur ». Il s'agit ainsi d'éviter toute démarche unilatérale de changement des règles qui n'associe pas les acteurs politiques et sociaux de la vie nationale, selon des modalités appropriées.

A. RÉVISIONS ET MUTATIONS CONSTITUTIONNELLES

Entre la volonté de stabilité institutionnelle et les nécessités de changements, les révisions apparaissent comme des procédures indispensables à l'approfondissement de l'Etat de droit et de la démocratie, tout en soulevant des questions délicates, aussi bien dans la théorie du constitutionnalisme que dans la pratique, en tant que sources potentielles d'atteintes aux principes fondamentaux ou à l'esprit même de la Constitution. C'est pourquoi si le principe de révision est inscrit dans chaque constitution, sa mise en oeuvre est entourée de précautions, que ce soit par l'inscription de dispositions constitutionnelles déclarées non susceptibles de révision ou l'édiction de règles de procédure contraignantes. Enfin, le débat contemporain tend à mettre aussi de plus en plus souvent en perspective le respect de cette rigidité formelle et le sens des réformes ainsi accomplies.

1. L'ÉTAT DES RÉVISIONS CONSTITUTIONNELLES

Depuis le premier rapport de l'Observatoire, certains pays francophones ont connu, durant ces deux dernières années, des révisions constitutionnelles, soit par voie parlementaire et/ou par référendum. Les révisions ont aussi bien porté sur les dispositions relatives aux conditions d'accès ou d'exercice du pouvoir exécutif ou législatif, que sur la recherche de mise en conformité des Institutions à des normes communautaires, ce, dans le cadre de la poursuite de politiques d'intégration politique et économique.

Dans tous les cas, il convient de relever que ces révisions font, aujourd'hui, l'objet non seulement de débats contradictoires au sein des institutions et de la classe politique, avec une forte médiatisation, mais également d'une forte mobilisation de la société civile.

Un bon exemple en est donné au **Bénin** où la société civile, à travers l'Institut des droits de l'Homme et de promotion de la démocratie, en liaison avec les institutions publiques béninoises, a lancé une initiative sous la forme d'une concertation entre les acteurs politiques, les juristes et les acteurs de la société civile en vue d'un bilan critique de la Constitution adoptée et de la vie politique dont l'objectif est de baliser le chemin à son éventuelle révision consensuelle.

Ainsi, au **Tchad**, le peuple a été appelé, le 6 juin 2005, à se prononcer par référendum sur la révision de la Constitution du 31 mars 1996. Cette ultime étape de la phase de révision de la Constitution a été précédée par l'adoption, en mai 2004, par le parlement d'une loi constitutionnelle portant sur quatre points à savoir : la « suppression de la limitation à deux du nombre de mandats présidentiels », la « suppression du Sénat », la « mise en place d'un Conseil économique, social et culturel », et enfin l'institution de la « révision constitutionnelle à l'initiative du chef de l'État après avis du Conseil des ministres ».

La question référendaire libellé ainsi qu'il suit : « Approuvez-vous la proposition de loi constitutionnelle portant révision de la Constitution du 31 mars 1996 adoptée par l'Assemblée nationale le 23 mai 2004 ? », a été adoptée par 65,75 % de voix avec un taux de participation de 57,81 %.

L'opposition tchadienne qui a dénoncé cette révision a introduit devant le Conseil constitutionnel des requêtes en annulation de toutes les procédures ayant abouti au référendum constitutionnel, mais la Haute juridiction a fait valoir son incompétence en ce qu'elle « *n'est pas juge du contentieux du référendum et sa mission est de veiller à la régularité des opérations du référendum et d'en proclamer les résultats* ».

Au **Togo**, la révision constitutionnelle est intervenue en février 2005 dans un contexte marqué par la disparition du Chef de l'Etat et l'ouverture de la vacance du pouvoir. En effet, deux jours après le décès du Chef de l'Etat, l'Assemblée nationale réunie en session extraordinaire révisait les dispositions de la Constitution en ses articles 144 et 65. Pour ce qui concerne l'article 144, il s'agissait de supprimer la disposition empêchant toute révision en période d'intérim ou de vacance, en ne laissant subsister que l'atteinte à l'intégrité du territoire, comme seul chef d'empêchement de la révision. L'adoption de cette première modification a ouvert la voie à la seconde portant sur l'article 65 qui prévoit que : « *en cas de vacance de la Présidence de la République par décès, démission ou empêchement définitif, la fonction présidentielle est exercée provisoirement par le président de l'Assemblée Nationale. La vacance est constatée par la Cour Constitutionnelle saisie par le Gouvernement. Le Gouvernement convoque le corps électoral dans les soixante jours de l'ouverture de la vacance pour l'élection d'un nouveau Président de la République* ». La nouvelle mouture disposait que désormais « *l'intérim présidentiel couvre le reste du mandat de l'ancien Président* ».

Ces révisions s'inscrivant dans un contexte marqué par l'irruption de l'armée sur la scène politique et ayant vocation à restituer, dans la forme, le respect de la Constitution mais la révision constitutionnelle proprement dite est intervenue, de manière subreptice, par une succession de modifications constitutionnelles et du code électoral afin d'assurer une succession et une continuité du mandat présidentiel, au prix de nombreuses entorses à l'esprit et au texte de la Constitution.

La régularité de la démarche a été vivement contestée aussi bien par la communauté internationale, que par l'opposition togolaise. La succession du Président Gnassingbé Eyadéma s'est ainsi inscrite dans une inconstitutionnalité claire qui la range dans la catégorie des cas de rupture de la démocratie, que la Francophonie sanctionnera⁸⁴. Devant les réactions, notamment celle de la communauté internationale, la Constitution et le code électoral prévalant avant l'ouverture de la période de succession ont été restaurés.

En **Egypte**, le Président de la République, dans une lettre adressée au Parlement en février 2005, a annoncé un amendement de la Constitution afin d'organiser l'élection présidentielle, au suffrage universel, et selon un système à candidatures multiples, ce, par la révision des articles 76, 77 et 92, l'article 76 notamment prévoyant jusqu'alors que « *L'Assemblée du Peuple pose la candidature du Président de la République et la soumet au référendum des citoyens. La candidature pour les fonctions de Président de la République est posée à l'Assemblée du Peuple sur proposition du tiers au moins de ses membres...* ».

Selon la Constitution révisée, les candidatures, par ailleurs, doivent satisfaire certaines exigences pour être autorisées : les candidats doivent être soutenus par au moins 250 membres de l'Assemblée du peuple, de l'Assemblée consultative et des Conseils municipaux des gouvernorats, dont au moins 65 membres de l'Assemblée du peuple, 25 membres de l'Assemblée consultative et 10 membres de conseils municipaux de gouvernorat dans 15 gouvernorats. La réforme a été approuvée par 82,86 % des votants à la consultation référendaire, avec un taux de participation de 53,46 %.

La **Bulgarie** a réformé sa Constitution en mars 2006, réforme portant notamment sur la soumission de rapports annuels des Présidents des juridictions suprêmes à l'Assemblée nationale, complétant ainsi l'organisation judiciaire en fixant le rôle du ministère de la Justice et porte également sur le parquet et l'instruction. Cette modification s'inscrit dans le cadre du renforcement du pouvoir judiciaire en vue de favoriser l'adhésion du pays à l'Union européenne.

84 Résolution du Conseil Permanent de la Francophonie du 9 avril 2005, Paris.

Au **Bénin**, en revanche, les tentatives de révision de la Constitution du 11 décembre 1990 qui n'a subi aucune modification depuis sa promulgation, ont été au centre, durant ces dernières années, d'un débat politique important. En 2004, une campagne menée par des organisations de la société civile, notamment l'Association « ELAN », sous le slogan « *Touche pas ma Constitution* », posait clairement la volonté de défendre, de façon préventive, la constitution contre toute révision non démocratique, en particulier celle relative à certaines dispositions constitutionnelles comme la limitation du nombre de mandats présidentiels et la condition fixant l'âge maximum des futurs candidats à la présidentielle, qui ne saurait dépasser 70 ans.

Cette crainte de la révision a suscité des inquiétudes jusqu'au moment où le Chef de l'Etat a explicitement exclu cette démarche. Toutefois, quelques mois avant la tenue de l'élection présidentielle de mars 2006, l'idée, qui ne s'est pas concrétisée, du couplage des élections présidentielles et des législatives prévues en 2007, a émergé, impliquant une prolongation du mandat présidentiel, par la modification de la Constitution. Les motifs invoqués reposaient sur les coûts induits par l'organisation régulière des élections dans des intervalles réduits, qui grèvent les ressources publiques et accentuent la dépendance vis-à-vis des financements extérieurs.

Au lendemain de l'élection présidentielle, en avril 2006, des députés de l'Assemblée nationale ont, à nouveau, introduit un projet de loi portant révision de la Constitution qui portait, d'une part, sur le changement de la durée du mandat des députés de quatre à cinq ans et, d'autre part, sur la prolongation d'un an du mandat des députés de la législature en cours.

L'Assemblée Nationale a rendu publique, le mardi 18 avril 2006, la liste des 70 députés signataires de la proposition de loi relative à la révision de la constitution du 11 décembre 1990. Le dossier a été renvoyé à la commission des lois, de l'administration et des droits de l'homme de l'Assemblée pour étude et proposition, avant le passage devant la plénière. Le vote du vendredi 23 juin 2006 a confirmé cette tendance à la révision car celle-ci a été approuvée par 71 députés contre 8.

La même société civile béninoise, regroupée à travers des fédérations d'associations, très active dans la défense de la Constitution, s'est mobilisée une nouvelle fois, à l'instar de nombreuses personnalités, contre ce texte, tout en proposant la création et l'installation d'une commission de réforme constitutionnelle dans un cadre élargi et consensuel.

La Cour constitutionnelle, saisie préalablement, par (15) requérants, six (6) députés et par le Président de la République, s'est finalement prononcée à travers sa décision Dcc 06-074, en déclarant contraires à la Constitution toutes les dispositions de la loi n° 2006-13 portant révision de l'article 80 de la Constitution du 11 décembre 1990, votée par l'Assemblée Nationale le 23 juin 2006.

La Cour constitutionnelle a fondé sa décision sur quatre motifs pour invalider la révision constitutionnelle initiée par l'Assemblée nationale :

- le premier porte sur la transmission tardive de la loi votée au Président de la République contrairement à l'article 92.1 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale, qui dispose que « Le Président de l'Assemblée Nationale transmet en quatre exemplaires au Président de la République, aux fins de promulgation, les lois votées par l'Assemblée Nationale dans les quarante-huit (48) heures de leur vote » ;
- le deuxième porte sur le non respect de la procédure de révision de la Constitution prévue pour se dérouler en deux phases. La première phase suppose pour que le projet ou la proposition de révision soit pris en considération, un vote à la majorité des trois quarts (3/4) des membres composant l'Assemblée Nationale. La seconde phase suppose un vote à la majorité des quatre cinquièmes (4/5) des membres composant l'Assemblée Nationale, à moins qu'il ne soit approuvé par referendum. Or, cette première étape de la procédure de révision n'a pas été observée par l'Assemblée Nationale.

- le troisième motif de l'invalidation résulte de l'absence de proposition d'économies équivalentes accompagnant la proposition de loi ;
- dans le quatrième motif, la Cour constitutionnelle, réaffirme, à propos du mandat de quatre ans des députés, que c'est une situation constitutionnellement établie, résultat du consensus national dégagé par la Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990 et consacré par la Constitution en son Préambule.

Extrait de la Décision de la Cour constitutionnelle du Bénin du 8 juillet 2006 sur la révision de la Constitution

« ... Considérant que ce mandat de quatre (4) ans, qui est une situation constitutionnellement établie, est le **résultat du consensus national dégagé par la Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990** et consacré par la Constitution en son Préambule qui réaffirme l'opposition fondamentale du peuple béninois à ... la confiscation du pouvoir ; que même si la Constitution a prévu les modalités de sa propre révision, la détermination du peuple béninois à créer un Etat de droit et de démocratie pluraliste, la sauvegarde de la sécurité juridique et de la cohésion nationale commandent que **toute révision tienne compte des idéaux qui ont présidé à l'adoption de la Constitution du 11 décembre 1990, notamment le consensus national, principe à valeur constitutionnelle** ; »

2. LA MULTIPLICATION DES TECHNIQUES DE PRÉCAUTION : ASSURER L'INTÉGRITÉ DES CONSTITUTIONS

Un des grands défis qui s'est posé historiquement au constitutionnalisme est sa protection contre les dérives qui peuvent corrompre sa mise en œuvre au quotidien. Ce défi permanent a nécessité l'invention d'une panoplie de garanties allant de l'inscription dans la constitution des mesures de sauvegarde par la délimitation d'un champ de valeurs et de procédures qui excluent toute procédure de révision (supra-constitutionnalité), jusqu'à la réaffirmation universelle du rôle des juridictions constitutionnelles comme gardiens du respect des constitutions.

On constate aussi que la question de la sauvegarde de l'intégrité des constitutions se pose aujourd'hui aussi, au-delà du niveau national, dans le cadre des entités régionales, comme au niveau international, avec le développement de normes et de principes en matière de protection de la démocratie et d'harmonisation des constitutions.

Dans les Etats en transition, la multiplication de telles précautions a été à la mesure des leçons tirées des expériences passées, marquées par les obstacles formels et informels obérant la mise en place d'Etats de droit. Ces précautions traduisaient ainsi la volonté des acteurs politiques et de la société civile de refonder l'ordre constitutionnel sur la base de principes démocratiques intangibles. Deux préoccupations ont, à cet égard, particulièrement retenu l'attention, dans nombre de pays, des constituants, au moment de l'ouverture démocratique et du pluralisme au début des années 1990.

Il s'est agi, en premier lieu, d'envisager les mécanismes susceptibles de dissuader des coups d'État qui menacent les institutions démocratiques, comme de sanctionner leur survenance. C'est dans ce sens qu'il faut appréhender la qualification, dans certains textes fondamentaux, des atteintes au régime démocratique comme des crimes imprescriptibles pouvant justifier de faire appel à une intervention étrangère en vue d'assurer la défense de la démocratie, ou l'inscription du droit à la désobéissance civile des citoyens, comme dans les Constitutions du Mali et du Bénin.

Si de telles dispositions n'ont pas toujours été à même de freiner la survenance des coups d'État militaires, pourtant proscrits (Constitution nigérienne du 26 décembre 1992), le sort réservé aux révisions constitutionnelles issues des premières transitions et qui portaient sur la limitation du nombre de mandats présidentiels, dans un souci de garantir les possibilités de l'alternance, a connu de multiples expressions, donnant la pleine mesure des dynamiques constitutionnelles en cours.

La première étape est celle des nouvelles modifications constitutionnelles des dispositions portant sur la limitation du nombre de mandats présidentiels, opérées par voie parlementaire ou par référendum, aucune disposition n'interdisant explicitement cette modification. En réaction à cette tendance, la limitation des mandats a parfois été incluse, dans un deuxième temps, dans le bloc constitutionnel, excluant de ce fait toute possibilité de révision. Il en est ainsi au Niger (1999), en République Centrafricaine (2004) ou encore en Mauritanie (2006), la Constitution récemment adoptée dans ce Pays (juin 2006), prévoyant même d'intégrer cette disposition dans le serment présidentiel.

La récente décision de la Cour constitutionnelle du Bénin, est venue également rappeler l'importance du rôle des Cours constitutionnelles en tant que garantes de l'ordre constitutionnel démocratique, mettant en lumière, de ce fait, la nécessité pour ces Institutions appelées à intervenir dans des contextes et des sujets hautement sensibles, de disposer de toute l'autorité de décision requise, exigence remise en cause dans certains cas.

C'est ainsi qu'en **République Centrafricaine**, le Chef de l'Etat, face à une décision de la Cour constitutionnelle de transition du 30 décembre 2004, invalidant 7 des 12 candidatures à l'élection présidentielle, a décidé d'autoriser lui-même l'éligibilité de certains de ces candidats non retenus. C'est finalement par une médiation impliquant toutes les institutions de la transition (Chef de l'Etat, Parlement de transition, Commission électorale, Cour constitutionnelle, partis politiques) qu'un compromis a pu être trouvé, ce au prix du transfert d'une partie des compétences de la Cour constitutionnelle à la Commission électorale mixte indépendante (CEMI). La mise en œuvre de cet accord, explicitée par le Protocole d'application de l'Accord de Libreville, négocié et signé par l'ensemble des parties centrafricaines le 9 février 2005, a préconisé l'assistance de l'OIF, du système des Nations et de la République Gabonaise à la CEMI et à la Cour Constitutionnelle dans l'accomplissement de leurs tâches respectives, par la mise à disposition d'une expertise de haut niveau.

Il n'est pas inutile de rappeler également la situation de la Cour constitutionnelle du **Togo** dont le crédit a été mis en cause à la suite de la validation des décisions prises par l'Assemblée nationale au lendemain du décès du Chef de l'Etat et de l'acceptation de la prestation de serment du Chef de l'Etat par intérim, en dépit des réactions internes et de celles de la communauté internationale⁸⁵. Au **Gabon**, lors de la dernière élection présidentielle de 2005, l'opposition a soulevé l'inconstitutionnalité de la composition de la Cour, et a demandé la récusation des cinq juges en s'appuyant sur le motif de la limitation du nombre de leur mandat. En effet, il considère que « *la reconduction de cinq juges en octobre 2005, s'assimilerait à un troisième mandat qui serait contraire à la Constitution qui en limite le nombre à deux* ». Au **Burkina Faso**, le même type de requête a visé quatre membres du Conseil constitutionnel et ce dernier a pris soin d'examiner la requête au fond avant de la rejeter au motif que les allégations de partialité contre les juges ne sont étayées par aucun élément imputable aux intéressés dans l'exercice de leurs fonctions.

Dispositions de sauvegarde contre les coups de force

BENIN: Constitution du 11 décembre 1990

Article 65 : Toute, tentative de renversement du régime constitutionnel par les personnels des Forces Armées ou de Sécurité Publique sera considérée comme une forfaiture et un crime contre la Nation et l'Etat et sera sanctionnée conformément à la loi

Article 66 : 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 de 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 impératifs des devoirs.

MALI: Constitution du 25 février 1992

Article 121 : Le fondement de tout pouvoir en République du Mali réside dans la Constitution.

La forme républicaine de l'Etat ne peut être remise en cause. Le peuple a le droit à la désobéissance civile pour la préservation de la forme républicaine de l'Etat.

Tout coup d'Etat ou putsch est un crime imprescriptible contre le peuple malien.

B. L'INSERTION SYSTÉMATIQUE DES PROCESSUS CONSTITUTIONNELS DANS LES SOLUTIONS DE SORTIES DE CRISE ET DE CONFLITS

De moyen de conquête pacifique du pouvoir et de renforcement de la démocratie, les constitutions se présentent de plus en plus comme des instruments essentiels dans la prévention et le règlement des crises et des conflits.

D'où la place significative qui leur est accordée dans tous les processus de paix qui se sont déployés dans l'espace francophone. Un tel recours au constitutionnalisme ne concerne pas que l'espace francophone ni une seule de ses parties (l'Afrique par exemple). Il n'est pas non plus inédit : les liens qui unissent droit constitutionnel et crises sont étroits. Le droit constitutionnel n'a-t-il pas historiquement pour vocation de prévenir les crises et, si celles-ci surviennent, de les soumettre à un traitement pacifique par le déclenchement de mécanismes appropriés tels que la motion de censure, la dissolution, le référendum, l'« impeachment »... Il apparaît, de manière générale, que la pacification politique résulte aussi de l'établissement d'équilibre entre les institutions et du partage du pouvoir. Ce qui est nouveau, c'est la place systématiquement attribuée au droit constitutionnel et aux institutions dans le cadre des opérations engagées avec la communauté internationale pour résoudre ou tenter d'y parvenir, les conflits aussi bien politiques qu'armés.

Aujourd'hui, il est difficile de trouver un processus de transition sans débat autour du contenu de la constitution. Dans plusieurs Etats francophones, au Burundi, en Centrafrique, en République Démocratique du Congo, pour ne citer que ces exemples, on a pu prendre la mesure de la dimension des questions constitutionnelles, qui ont émergé sous de multiples formes : enjeu des négociations de paix, point de blocage en vue de l'application d'un Accord politique, objet de mobilisation contre les révisions et amendements non concertés et qui portent des risques de fragilisation des institutions.

1. L'UTILISATION DU CONSTITUTIONNALISME COMME MOYEN DE SORTIE DE CRISE

Traversée par une crise multiforme depuis l'échec de la transition démocratique du début des années 1990, à laquelle s'est ajoutée des conflits armés, la **République démocratique du Congo** avait besoin de refonder la légitimité ainsi que la légalité de ses institutions dans le cadre d'une politique globale de recherche de la paix. C'est dans ce cadre que les acteurs politiques congolais, ont signé, le 17 décembre 2002, l'Accord global et inclusif qui a ouvert une période de transition politique, fixée à 24 mois, et déterminé les grandes lignes qui ont servi à l'élaboration de la Constitution de transition, promulguée le 4 avril 2003.

La **Constitution de transition** de la République démocratique du Congo a organisé un partage du pouvoir tant au niveau de l'Exécutif que du législatif en tenant compte de la configuration du paysage politique et social du pays. Ainsi, le Président de la République, Chef de l'exécutif est entouré de quatre vice-présidents, représentant les principales forces politiques du pays ayant accepté de siéger au sein des institutions de la transition. Quant au parlement de transition, il comprend une Assemblée nationale (500 membres désignés par les Composantes et Entités du Dialogue inter-congolais) et le Sénat (120 membres désignés pour toute la durée de la transition et de manière à assurer la représentation de toutes les régions), dont l'une des fonctions est d'élaborer l'avant-projet de Constitution à soumettre à référendum.

L'Accord Global et Inclusif sur la transition a également prévu des institutions d'appui à la démocratie à savoir : la Commission électorale indépendante ; l'Observatoire national des droits de l'Homme ; la Haute autorité des médias ; la Commission vérité et réconciliation ; la Commission de l'éthique et de la lutte contre la corruption.

La **Constitution post-transition** a été adoptée par référendum les 18 et 19 décembre 2005 ouvrant ainsi la voie à la possibilité de la tenue des élections législatives et présidentielle en 2006. Du contenu de la nouvelle constitution de la République démocratique du Congo, transparaît les réponses institutionnelles aux préoccupations du peuple congolais notamment sur la question de la répartition des compétences territoriales (les recettes nationales reviennent pour 40 % aux provinces et 60 % à l'Etat), l'organisation du pouvoir exécutif (le mandat du Président de la République n'est renouvelable qu'une seule fois et il nomme le Premier ministre au sein de la majorité parlementaire après consultation de celle-ci (art. 78), le souci de l'indépendance et de l'efficacité judiciaire (les juges sont gérés par le Conseil supérieur de la magistrature désormais composé des seuls magistrats et l'éclatement de la Cour suprême en trois ordres juridictionnels distincts : la Cour de cassation, le Conseil d'Etat et la Cour constitutionnelle) ; le maintien de deux institutions d'appui à la démocratie (la Commission électorale nationale indépendante et le Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication).

La **Centrafrique**, après une dizaine d'années de soubresauts politiques a connu le 15 mars 2003 un coup d'état militaire. Le renversement du régime issu des élections de 1993 et 1998 ainsi que la suspension de la Constitution ont été suivis d'une promesse de restauration de la démocratie aux moyens d'élections libres et transparentes, précédées de la tenue d'un dialogue national pour la réconciliation des Centrafricains et de l'adoption d'une nouvelle Constitution.

La gestion de la période de transition post-coup d'état a été définie par l'Acte Constitutionnel N° 2, du 15 mars 2003 déterminant les pouvoirs de l'Exécutif de transition (Chef de l'Etat et du Gouvernement). En avril 2003, le Conseil National de Transition a été mis en place au titre de Parlement de transition, organe consultatif dont la mission était d'assister le Président de la République dans l'exercice de sa fonction législative en examinant tous les projets d'ordonnance lui étant « obligatoirement soumis ».

Dans le souci d'apaiser la situation politique en Centrafrique, un processus de dialogue national a été initié par les acteurs politiques avec l'appui de la communauté internationale. Dans ses conclusions relatives à la future Constitution, les participants au dialogue national ont préconisé la rédaction d'un nouveau texte constitutionnel qui prendrait en compte les préoccupations relatives aux questions de nationalité et d'éligibilité, à la neutralité du Chef de l'Etat par rapport aux partis ou à d'autres activités, à la réduction de la durée du mandat présidentiel, au rôle de Premier Ministre et de la majorité parlementaire.

Le **projet de Constitution** de la République centrafricaine soumis à référendum a été adopté à l'issue du scrutin du 5 décembre 2004. Comparativement à la Constitution de 1995, les principales innovations portent sur la réduction de la durée du mandat présidentiel qui passe de 6 à 5 ans, l'extension de la période de présentation du programme de politique générale du gouvernement devant l'Assemblée nationale de 30 à 60 jours, la Cour constitutionnelle dont la durée du mandat des membres est réduite de 9 à 7 ans et qui sont désignés par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale, les Magistrats, les Avocats et les Enseignants de droit ; enfin, la création de deux institutions chargées de renforcer la démocratie : le Haut Conseil de la Communication et le Conseil National de la Médiation. En attendant la mise en place effective de la nouvelle Cour Constitutionnelle, la Cour Constitutionnelle de Transition a joué le rôle de juge du contentieux de l'élection présidentielle.

Au **Burundi**, l'adoption de la **Constitution post-transition** lors du référendum constitutionnel du 28 février 2005⁸⁶ a ouvert la voie à une série de scrutins électoraux dotant le pays d'institutions démocratiques, après une décennie de conflits et d'instabilité politique, marquée par l'échec de la première alternance démocratique de 1992, interrompue par un coup d'état militaire, dans un contexte régional marqué par les conflits.

86 Rapport de la Mission de l'OIF au Burundi, du 21 février au 2 mars 2005.,

C'est ainsi qu'en août 2000, est intervenue la signature de l'Accord de paix d'Arusha entre le gouvernement, l'opposition et certains mouvements rebelles. Dans le cadre du suivi de cet Accord, **une Constitution de transition** est approuvée en octobre 2001 et une présidence tournante est instituée avec l'objectif d'élargir l'Accord aux mouvements rebelles armés qui n'avaient pas encore intégré le processus de paix. C'est ainsi que fut signé en 2003, le Protocole de Pretoria sur le partage des pouvoirs politiques, de défense et de sécurité au Burundi entre le Gouvernement de transition et le Conseil National de Défense de la Démocratie (CNDD-FDD), un des principaux groupes armés, qui intègre les institutions de transition.

En août 2004, sous l'égide de la facilitation internationale, un autre document portant Accord de partage du pouvoir au Burundi était signé par les principaux acteurs politiques et de la société civile. Cet Accord fixait les grands principes de la future constitution post-transition incluant notamment : l'implantation d'un système de gouvernance démocratique, l'inclusion des partis politiques minoritaires dans le système général de gouvernance, la protection et l'inclusion des groupes ethniques, culturels et religieux et la structuration du système national de sécurité et de justice afin de garantir la sécurité de tous les Burundais, y compris les minorités ethniques.

Après avoir été adoptée, par les deux chambres du Parlement en congrès, en octobre 2004, la Constitution a été soumise au référendum en février 2005 et approuvée par 92 % des votants.

La nouvelle constitution du Burundi comporte une charte des droits et des devoirs fondamentaux de l'individu et du citoyen, garantit l'existence des partis politiques, institue une Commission électorale nationale indépendante, un Conseil National pour l'Unité Nationale et la Réconciliation et l'Observatoire National pour la prévention et l'éradication du génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, un Conseil National de la Communication.

Quant à la question de la détermination et de l'organisation des pouvoirs publics, elle se caractérise, au-delà de la division classique entre l'Exécutif, le législatif et le judiciaire, par la prise en compte de l'un des principes fondamentaux consacré par l'Accord sur le partage du pouvoir politique, à savoir l'inclusion des groupes ethniques et des partis politiques minoritaires.

Ainsi le pouvoir exécutif comprend un Président, deux Vice-présidents et un Gouvernement. En vertu du principe d'inclusion, plusieurs mécanismes ont été incorporés à la constitution pour garantir son effectivité. C'est dans ce sens qu'il faut situer l'obligation faite aux deux Vice-Présidents d'appartenir à des groupes ethniques et des partis politiques différents. De même, au niveau gouvernemental, le Ministre chargé de la Force de Défense Nationale ne doit pas être de la même ethnie que le Ministre responsable de la Police Nationale.

Concernant la question des quotas, celle-ci touche aussi bien l'Exécutif que le Parlement. Le Gouvernement, s'il est ouvert à toutes les composantes ethniques, doit néanmoins comprendre au plus 60 % de Ministres et de Vice-Ministres Hutu et au plus 40 % de Ministres et de Vice-Ministres Tutsi, et totalisé un minimum de 30 % de femmes.

En **Mauritanie**, le processus constitutionnel s'inscrit dans le processus de retour à la légalité constitutionnelle engagé au lendemain du coup d'état militaire intervenu en août 2005 mettant fin au régime en place depuis 1984. Cet événement vient clore un épisode de la vie politique du pays marquée par une forte tension politique alimentée elle-même par les griefs formulés par les partis politiques d'opposition, la société civile, ainsi que les OING oeuvrant dans le domaine de la démocratie et des droits de l'Homme (FIDH, Amnesty international) sur l'absence de l'Etat de droit (manque d'indépendance de la justice, arrestation d'opposants, interdiction des partis politiques, fraudes électorales, etc.), la confiscation des libertés à travers les services de répression, les violations répétées des droits de l'Homme (déportation de populations, exécutions extrajudiciaires, tortures, arrestations arbitraires, persistance de l'esclavage), qui apparaissent, à leurs yeux, comme un ensemble de pratiques confortées au plan légal par le maintien d'une législation autoritaire.

En effet, l'article 104 a été ajouté au texte de la Constitution après que celle-ci ait été approuvée par référendum, en 1991 ; il prévoyait le maintien d'un arsenal juridique de répression antérieur à la constitution, notamment, les lois relatives à l'assignation à résidence surveillée, aux libertés d'association, aux réunions publiques et à la presse avec l'exigence des récépissés, délivrés par le Ministère de l'intérieur, préalablement à toute diffusion de journaux.

Après sa prise du pouvoir, la junte militaire constituée en Conseil militaire pour la justice et la démocratie a dissout le Parlement (Assemblée nationale et Sénat) et a mis en place un gouvernement de transition. Les activités des partis politiques et les associations de la société civile ont été maintenues. Une **Charte constitutionnelle**, destinée à compléter les la constitution du 20 juillet 1991, dont certaines dispositions étaient mises en veilleuse, a été publiée.

Cette Charte constitutionnelle qui définit l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs durant la période de transition, devient ainsi, suivant le principe de l'effectivité, le texte normatif applicable. La Charte consacre la suprématie du Conseil Militaire pour la Justice et la Démocratie (CMJD) et de son Président qui cumulent les pouvoirs exécutifs et législatifs.

Ces engagements étaient assortis de mesures destinées à garantir la tenue des promesses annoncées à savoir :

- l'engagement que ni le Président du CMJD, ni ses membres, ni les membres du gouvernement ne seront candidats à la présidence ou au parlement ;
- qu'une Commission Nationale Electorale (consultative, de supervision, ou indépendante) sera mise en place ;
- l'ensemble des pays, toutes les organisations internationales seront autorisées à envoyer des observateurs pour juger de la transparence des élections ;
- la neutralité du Conseil militaire vis-à-vis des partis politiques en compétition ;
- la dissolution du Conseil à la fin de la période de transition.

Ces engagements des auteurs du coup d'état rejoignent les revendications formulées par les partis d'opposition qui, par le passé, avaient réclamé aussi des réformes en vue d'assurer l'égalité et de transparence entre les différents candidats par la révision du cadre juridique des élections (code électoral consensuel), la mise en place d'une Commission électorale indépendante, la garantie de l'indépendance de l'appareil judiciaire et la neutralité de l'administration, de l'armée et l'ensemble des corps de l'Etat, l'instauration du pluralisme audiovisuel et l'autorisation des observateurs internationaux à être présents lors des scrutins.

La démarche a consisté, dans un premier temps, à la mise en place de trois comités ministériels chargés de préparer les réformes institutionnelles annoncées à savoir :

- le *Comité interministériel pour la justice* chargé de proposer l'ensemble des mesures nécessaires pour la mise sur pied d'un système judiciaire caractérisé par l'équité et l'efficacité, et ce en concertation avec le corps de la magistrature et l'Ordre national des Avocats ;
- le *Comité interministériel pour le processus de transition démocratique* chargé de proposer l'ensemble des mesures et dispositions à même de garantir le bon déroulement des élections prévues, en concertation avec les partis politiques et la société civile reconnus ;

- le *Comité interministériel pour la bonne gouvernance* chargé de proposer les mesures nécessaires pour asseoir un système efficace de bonne gouvernance, en concertation avec le secteur privé et les organisations de la société civile.

Sur la base des conclusions des travaux de ces comités, une concertation nationale avec les partis politiques et la société civile a été organisée du 25 au 29 octobre 2005 pour renforcer et approfondir le consensus autour des réformes envisagées.

Les principales innovations introduites dans la Constitution adoptée lors du référendum du 25 juin 2006, portent sur la durée du mandat du Président de la République (qui passe de six à cinq ans), l'introduction d'une limite d'âge de 75 ans au-delà de laquelle nul ne peut être candidat à l'élection présidentielle, la réaffirmation de la neutralité du Président vis-à-vis des partis politiques dont la charge est désormais incompatible avec l'appartenance aux instances dirigeantes d'un parti politique, la limitation à deux du nombre de mandats du Président de la République, l'engagement du Président de la République, à travers le serment constitutionnel, de ne pas modifier les dispositions relatives à la durée et à la limitation du nombre des mandats, enfin la mise en conformité de la législation vis-à-vis de la Constitution dans un délai de trois ans et au-delà de cette période ouverture d'une possibilité de saisine du Conseil constitutionnel par voie d'exception.

Concernant le processus électoral, les changements portent sur la création d'une Commission électorale nationale indépendante (CENI), sur l'introduction du bulletin unique, sur l'obligation faite aux partis politiques de faire figurer au moins 20 % de candidatures féminines sur les listes électorales et enfin sur la possibilité pour les observateurs internationaux de témoigner sur place de la sincérité du vote.

2. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES CONSTITUTIONS DE SORTIES DE CRISE

En dépit de la particularité de chacune des expériences et en raison de la nature de la crise elle-même, de la trajectoire du processus transitionnel de règlement ou d'apaisement et enfin des choix institutionnels de gestion de la période post-conflit, les processus constitutionnels initiés dans chacun des pays empruntaient quelques étapes identiques allant de l'établissement d'un pacte commun pour servir à guider la conduite de la transition, à la tenue des élections, en passant par l'élaboration de la nouvelle constitution et d'un cadre électoral.

Dans certains pays, c'est la première fois depuis l'indépendance qu'il y'a un véritable effort de participation sur la question constitutionnelle. Au-delà de l'approbation par référendum, ce sont les discussions sur les divers points ainsi que les compromis auxquels sont parvenus les différentes institutions, partis politiques et acteurs qui importent. De ce fait, le constitutionnalisme apparaît comme un instrument efficace de sortie de crise.

Ainsi ces nouveaux textes fondamentaux adoptés dans le cadre des sorties de crise partagent un certain nombre de caractéristiques comme **la recherche de systèmes politiques inclusifs** comme remède aux conflits comportant des dimensions ethniques ou communautaires (ex. au Burundi) ; **la mise en place de nouvelles institutions d'appui à la démocratie** chargées du contentieux constitutionnels, de la régulation des élections, des médias, ou de la prévention des crises. Même si ces institutions existaient précédemment, la nouveauté réside dans leur constitutionnalisation, ce qui renforce leur rôle dans le champ institutionnel. Le rôle des cours constitutionnelles mérite d'être souligné (cf. parties « Etat de droit » et « Elections ») ; **l'importance accordée aux techniques de sauvegarde de la démocratie.**

C. LES NOUVEAUX DÉFIS CONSTITUTIONNELS POSÉS AUX ETATS ET À LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE : CONSTITUTIONS VS. ACCORDS DE PAIX

Ces défis sont liés notamment à l'émergence, dans les pays confrontés à des situations de crise, à côté des constitutions, de toute une variété de sources normatives, nationales ou internationales, permanentes ou ad hoc, générales ou particulières, mais qui ont vocation, à régir, tout ou partie des domaines qui sont, en temps normal, de la compétence des dispositions constitutionnelles.

1. LA SITUATION DE COEXISTENCE ENTRE LES ACCORDS DE PAIX OU « ARRANGEMENTS POLITIQUES » ET LES CONSTITUTIONS

La coexistence entre ces normes et les procédures constitutionnelles ne va toutefois pas sans poser des difficultés dans certaines situations de crise politique ou de conflictualité ouverte.

En Côte d'Ivoire, après l'éclatement de la crise de septembre 2002 du fait des mutineries militaires et de la formation de la rébellion armée qui occupe le Nord du pays, des initiatives africaines et internationales destinées à ramener la paix et favoriser un dialogue entre le gouvernement et les groupes armés aboutissent, le 24 janvier 2003, à la signature des Accords de Linas Marcoussis, approuvés par la Conférence des Chefs d'Etat sur la Côte d'Ivoire qui s'est tenue à Paris, les 25 et 26 janvier 2003. Au plan constitutionnel, les dispositions des Accords portent notamment sur : la formation d'un gouvernement de réconciliation nationale dirigé par un Premier ministre de consensus qui disposera pour l'accomplissement de sa mission des prérogatives de l'exécutif en application des délégations prévues par la Constitution ; les conditions d'éligibilité à la présidence de la République.

L'appel contenu dans cet Accord invitant les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale à faciliter sa mise en œuvre par des mesures législatives indiquées, n'a toutefois pas donné lieu rapidement à toutes les modifications attendues, notamment en ce qui concerne les modalités de révision de l'article 35 de la Constitution portant sur les conditions d'éligibilité à la présidence de la République. Dans ce contexte, le Médiateur sud africain, le Président Thabo Mbeki a proposé en avril 2005, une mesure spéciale, acceptée par le Président Laurent Gbagbo, consistant à user des pouvoirs exceptionnels que lui confère l'article 48 de la Constitution pour « autoriser » tous les partis politiques signataires de l'Accord de Marcoussis à être candidats à l'élection présidentielle ».

Cette démarche de recours aux pouvoirs exceptionnels a ouvert dès lors le débat quant à la portée et l'étendue de sa mise en œuvre dans le temps, certains considérant le recours à l'article 48 comme strictement limité à la seule question de la validation des candidatures, dans le cadre exclusif de la présidentielle d'octobre 2005, cette procédure, pour d'autres, offrant au Chef de l'Etat la possibilité de régler l'ensemble des problèmes et pendant tout le temps que durerait la crise.

Si la solution retenue concernant l'article 35 a constitué une avancée, la mise en œuvre des autres mesures contenues dans les Accords de Marcoussis relatives à l'organisation des élections conformément au calendrier établi a toutefois accusé un grave retard, rapprochant les échéances de la fin du mandat présidentiel et de celui du Parlement, respectivement en octobre et décembre 2005. La faisabilité de l'organisation des élections, en octobre 2005, devenant de plus en plus improbable, un autre débat sur la légitimité et la légalité des institutions après la date du 30 octobre a amené l'opposition à demander l'ouverture d'une « *transition politique* » à partir de la date d'expiration du mandat du Président de la République. Contre ces arguments de l'opposition, le Président a défendu la ligne de la continuité en s'appuyant particulièrement sur les articles 38 et 39 de la Constitution ivoirienne (ci-contre), qui lui donnent la possibilité de rester au pouvoir jusqu'à la tenue de l'élection présidentielle.

Pour parer à tous les risques liés à la montée des tensions, suscités par la fin du mandat du mandat présidentiel sans que l'élection prévue ne puisse être organisée, la communauté internationale, s'est mobilisée dans un ordre progressif qui a débuté par la réunion des Chefs d'Etats de la CEDEAO dont les recommandations ont été ensuite transmises au Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union Africaine.

Si les Chefs d'Etats de la CEDEAO ont, au cours de leur réunion du 30 septembre 2005 à Abuja, constaté l'expiration du mandat du Président ivoirien le 30 octobre 2005 et reconnu en même l'impossibilité de tenir les élections avant cette date, c'est le Conseil de paix et de Sécurité de l'Union Africaine qui décidait que le Président Laurent Gbagbo demeurait Chef de l'État pour une période n'excédant pas douze mois. Le Conseil a aussi décidé de la nomination d'un nouveau Premier ministre, acceptable par toutes les parties signataires de l'Accord de Linas Marcoussis. L'Union Africaine a également recommandé la création d'un **Groupe International de Travail** (GTI) chargé de contrôler et d'évaluer la conduite du processus de paix. Entérinée par le Conseil de sécurité des Nations Unies à travers la Résolution 1633 du 21 octobre 2005, ce nouveau cadre de règlement du conflit a relancé les espoirs de paix en Côte d'Ivoire. Cette résolution devenait la principale source de référence pour tous les acteurs impliqués dans le processus de sortie de crise (cf. Communiqué du Groupe international de travail du 8 novembre 2005).

Les articles 38 et 39 de la Constitution ivoirienne du 23 juillet 2000

Article 38 « En cas d'événement ou de circonstances graves, notamment d'atteinte à l'intégrité du territoire ou de catastrophes naturelles rendant impossible le déroulement normal des élections ou la proclamation des résultats, le Président de la Commission, chargé des élections, saisit immédiatement le Conseil constitutionnel aux fins de constatation de cette situation. Le Conseil constitutionnel décide, dans les vingt-quatre heures, de l'arrêt ou de la poursuite des opérations électorales ou de suspendre la proclamation des résultats. Le Président de la République en informe la Nation par message. Il demeure en fonction... » ;

Article 39 « les pouvoirs du Président de la République en exercice expirent à la date de prise en fonction du Président élu, laquelle a lieu dès la prestation de serment. Dans les quarante-huit heures de la proclamation définitive des résultats, le Président de la République élu prête serment devant le Conseil constitutionnel réuni en audience solennelle ».

Extrait de la Résolution 1633 (2005)

Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 5288^e séance, le 21 octobre 2005

Le Conseil de sécurité,

Rappelant ses résolutions antérieures et les déclarations de son président concernant la situation en Côte d'Ivoire,

Réaffirmant son ferme attachement au respect de la souveraineté, de l'indépendance, de l'intégrité territoriale et de l'unité de la Côte d'Ivoire, et rappelant l'importance des principes de bon voisinage, de non-ingérence et de coopération régionale,

Rappelant qu'il a entériné l'accord signé par les forces politiques ivoiriennes à Linas-Marcoussis le 24 janvier 2003 (S/2003/99) (l'Accord de Linas-Marcoussis), approuvé par la Conférence des chefs d'État sur la Côte d'Ivoire, qui s'est tenue à Paris les 25 et 26 janvier 2003, l'accord signé le 30 juillet 2004 à Accra (l'Accord d'Accra III) et l'accord signé le 6 avril 2005 à Pretoria (l'Accord de Pretoria),

Réaffirmant que les Accords de Linas-Marcoussis, d'Accra III et de Pretoria demeurent le cadre approprié pour le règlement pacifique et durable de la crise en Côte d'Ivoire,

Ayant pris note de la décision que le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, réuni au niveau des chefs d'État et de gouvernement, a adoptée à sa quarantième réunion, tenue le 6 octobre 2005 à Addis-Abeba (« la décision du Conseil de paix et de sécurité ») (S/2005/639),

Ayant également pris note de la création d'un groupe de travail international au niveau ministériel (« le Groupe de travail international ») et des efforts de médiation menés au jour le jour par des représentants du Groupe de travail international (« le Groupe de médiation »),

Ayant entendu, le 13 octobre 2005, un exposé du Ministre nigérian et du Commissaire de l'Union africaine au nom de l'Union africaine, du Représentant spécial du Secrétaire général et du Haut Représentant pour les élections,

Se déclarant vivement préoccupé par la persistance de la crise et la détérioration de la situation en Côte d'Ivoire,

Condamnant à nouveau fermement toutes les violations des droits de l'homme commises en Côte d'Ivoire,

Considérant que la situation en Côte d'Ivoire continue de mettre en péril la paix et la sécurité internationales dans la région, Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

1. Félicite l'Union africaine, en particulier le Président Olusegun Obasanjo du Nigéria, Président de l'Union africaine, et le Président Thabo Mbeki de la République sud-africaine, Médiateur de l'Union africaine, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et les dirigeants de la région, des efforts qu'ils continuent de déployer en vue de promouvoir la paix et la stabilité en Côte d'Ivoire, et leur renouvelle son plein soutien ;

2. Salue les efforts que ne cessent de déployer le Représentant spécial du Secrétaire général, M. Pierre Schori, et le Haut Représentant pour les élections, M. Antonio Monteiro, et leur réitère son plein appui, notamment pour le rôle d'arbitrage et de certification du Haut Représentant pour les élections ;

3. Réaffirme qu'il souscrit à l'observation de la CEDEAO et du Conseil de paix et de sécurité concernant l'expiration du mandat du Président Laurent Gbagbo le 30 octobre 2005 et l'impossibilité d'organiser des élections présidentielles à la date prévue, et à la décision du Conseil de paix et de sécurité, à savoir, notamment, que le Président Gbagbo demeurera chef de l'État à partir du 31 octobre 2005 pour une période n'excédant pas 12 mois et exige de toutes les parties signataires des Accords de Linas-Marcoussis, d'Accra III et de Pretoria, ainsi que de toutes les parties ivoiriennes concernées, qu'elles l'appliquent pleinement et sans retard ;

4. Se déclare favorable à l'établissement du Groupe de travail international au niveau ministériel et du Groupe de médiation, qui devraient tous deux être coprésidés par le Représentant spécial du Secrétaire général, engage le Groupe de travail international à se réunir le plus tôt possible, et confirme que le secrétariat du Groupe de travail international sera coordonné par l'Organisation des Nations Unies, conformément à l'article vi) du paragraphe 10 de la décision du Conseil de paix et de sécurité ;

5. Prie instamment le Président de l'Union africaine, le Président de la CEDEAO et le Médiateur de l'Union africaine de consulter immédiatement toutes les parties ivoiriennes en vue de la nomination, d'ici au 31 octobre 2005, d'un nouveau premier ministre acceptable pour toutes les parties ivoiriennes signataires de l'Accord de Linas-Marcoussis, conformément à l'article ii) du paragraphe 10 de la décision du Conseil de paix et de sécurité, et de rester en contact étroit avec le Secrétaire général tout au long de ce processus ;

6. Appuie pleinement l'article iii) du paragraphe 10 de la décision du Conseil de paix et de sécurité, dans lequel il est souligné que les ministres rendront compte au Premier Ministre, qui exercera pleinement son autorité sur son cabinet ;

7. Réaffirme combien il importe que tous les ministres participent pleinement au Gouvernement de réconciliation nationale, comme il ressort clairement de la déclaration de son président en date du 25 mai 2004 (S/PRST/2004/17), considère donc que, si un ministre ne participe pas pleinement audit gouvernement, son portefeuille doit être repris par le Premier Ministre, et prie le Groupe de travail international de suivre de près l'évolution de la situation à cet égard ;

8. Souligne que le Premier Ministre doit disposer de tous les pouvoirs nécessaires, conformément à l'Accord de Linas-Marcoussis, ainsi que de toutes les ressources financières, matérielles et humaines voulues, en particulier dans les domaines de la sécurité, de la défense et des affaires électorales, en vue d'assurer le bon fonctionnement du Gouvernement, de garantir la sécurité et le redéploiement de l'administration et des services publics sur l'ensemble du territoire ivoirien, de conduire le programme de désarmement, de démobilisation et de réintégration et les opérations de désarmement et de démantèlement des milices, et d'assurer l'équité de l'opération d'identification et d'inscription des électeurs, ce qui permettrait d'organiser des élections libres, ouvertes, régulières et transparentes, avec l'appui de l'Organisation des Nations Unies ;

9. Exhorte toutes les parties ivoiriennes à veiller à ce que le Premier Ministre dispose de tous les pouvoirs et de toutes les ressources décrits au paragraphe 8 ci-dessus et ne rencontre aucun obstacle ni aucune difficulté dans l'exercice de ses fonctions ;

10. Demande au Groupe de travail international, en se fondant sur les articles iii) et v) du paragraphe 10 de la décision du Conseil de paix et de sécurité, de vérifier que le Premier Ministre dispose de tous les pouvoirs et de toutes les ressources décrits au paragraphe 8 ci-dessus et de rendre immédiatement compte au Conseil de sécurité de tout obstacle ou problème que le Premier Ministre pourrait rencontrer dans l'exercice de ses fonctions et d'identifier les responsables ;

11. Invite le Groupe de travail international, notant que le mandat de l'Assemblée nationale prend fin le 16 décembre 2005, à consulter toutes les parties ivoiriennes, si nécessaire en liaison avec le Forum de dialogue national mentionné au paragraphe 11 de la décision du Conseil de paix et de sécurité, en vue de faire en sorte que les institutions ivoiriennes fonctionnent normalement jusqu'à la tenue des élections en Côte d'Ivoire, et de tenir le Conseil de sécurité et le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine informés à cet égard ;

12. Considère, ainsi que l'a noté le Conseil de paix et de sécurité au paragraphe 9 de sa décision, que des mesures additionnelles sont requises afin d'accélérer la mise en œuvre de certaines des dispositions des Accords de Linas-Marcoussis, d'Accra III et de Pretoria, en particulier l'opération de désarmement, démobilisation et réintégration, le démantèlement et le désarmement des milices et l'établissement des conditions nécessaires à la tenue d'élections libres, régulières, ouvertes et transparentes, y compris en ce qui concerne l'opération d'identification et d'inscription des électeurs ;

13. Demande en conséquence que le Groupe de travail international élabore dès que possible une feuille de route en consultation avec toutes les parties ivoiriennes, en vue de tenir des élections libres, régulières, ouvertes et transparentes dès que possible et au plus tard le 31 octobre 2006, qui traiterait en particulier des questions suivantes :

a) La nomination d'un nouveau premier ministre, conformément aux dispositions du paragraphe 5 ci-dessus ;

b) La mise en œuvre de toutes les questions en suspens auxquelles il est fait référence au paragraphe 12 ci-dessus, rappelant

à cet égard que l'opération parallèle d'identification et de cantonnement des forces, prévue dans le programme national de désarmement, démobilisation, réinsertion et réadaptation signé à Yamoussoukro le 14 mai 2005, hâterait l'établissement des conditions nécessaires à la tenue d'élections libres, régulières, ouvertes et transparentes ;

14. Exige des Forces nouvelles qu'elles appliquent sans délai le programme de désarmement, démobilisation et réintégration afin de faciliter le rétablissement de l'autorité de l'État sur l'ensemble du territoire national, la réunification du pays et l'organisation d'élections dès que possible ;

15. Affirme que l'opération d'identification doit également commencer sans retard ;

16. Exige de toutes les parties ivoiriennes qu'elles mettent un terme à toutes les incitations à la violence et à la haine, à la radio, à la télévision et dans tous les autres médias ;

17. Exige également que les milices soient désarmées et démantelées immédiatement sur l'ensemble du territoire national ;

18. Rappelle les paragraphes 5 et 7 de la décision du Conseil de paix et de sécurité, et exige de toutes les parties ivoiriennes qu'elles s'abstiennent de tout recours à la force et à la violence, y compris contre les civils et les étrangers, et de toutes formes de manifestations de rue de nature à créer des troubles ;

Entre novembre 2005 et septembre 2006, le GTI s'était réuni à dix reprises au niveau ministériel pour faire le point sur l'état du processus de sortie de crise notamment en ce qui concerne la vie des institutions constitutionnelles. C'est ainsi qu'il a rappelé que le mandat de l'Assemblée nationale prendra fin le 16 décembre 2005 et a demandé au gouvernement s'il se révélait nécessaire de légiférer en vue de la mise en œuvre rapide de son programme, qu'il pourra adopter *rapidement en Conseil des ministres les textes que le Premier Ministre présentera dans les deux jours au Chef de l'Etat qui devra les promulguer dans un délai maximum de cinq jours* (deuxième réunion du 6 décembre 2005). Lors de sa quatrième réunion, du 17 février 2006, le GTI a tiré la conclusion que le mandat de l'Assemblée Nationale, qui a expiré le 16 décembre 2005 n'a pas à être prolongé.

A sa dixième réunion du 8 septembre 2006, examinant les causes essentielles des blocages quant au parachèvement du processus de paix, le GTI a noté que celles-ci résultent notamment, la dualité institutionnelle et les conflits d'interprétation juridique ainsi que l'impossibilité pour le Premier Ministre d'exercer les pouvoirs qui lui ont été attribués par la résolution 1633 notamment pour les nominations aux emplois civils et militaires. Et le Groupe a recommandé aux Nations Unies d'envisager, entre autres, la définition, en concertation avec la CEDEAO et l'Union Africaine, de nouveaux arrangements institutionnels et de gouvernance pour la période postérieure au 31 octobre, de même que l'adoption par le Conseil de sécurité d'une nouvelle résolution supprimant les ambiguïtés et renforçant de manière décisive l'exercice effectif des pouvoirs attribués au Premier Ministre ainsi que l'implication de la Communauté internationale dans la mise en œuvre de la feuille de route...

Compte tenu de l'arrivée à échéance de la période de douze mois fixée initialement et suivant une démarche dont le scénario identique à celui de 2005, la CEDEAO a transmis, le 6 octobre 2006, à l'Union Africaine (UA) ses recommandations issues de la réunion d'Abuja (Nigeria). Lors de la 64^{ème} réunion du Conseil de paix et de sécurité du 17 octobre 2006 à Addis Abeba (Ethiopie)⁸⁷, se fondant sur les recommandations transmises l'UA a décidé des mesures parmi lesquelles, « l'ouverture d'une période de transition n'excédant pas douze mois... » ; elle a décidé également que « le Président Laurent Gbagbo demeure Chef de l'Etat jusqu'à la fin de la période de transition » ; que « dans l'accomplissement de sa mission, le Gouvernement peut, en toutes matières, prendre, en Conseil des Ministres, des décisions par ordonnances ou décrets-lois ».

Au même moment, le 17 octobre 2006, le Secrétaire général des Nations Unies présentait à New York, devant le Conseil de sécurité son rapport dans lequel il faisait le point sur les blocages constatés par le GTI et l'Union Africaine. Ce rapport a la particularité d'insister davantage sur la situation de « *transition* » repris 28 fois⁸⁸, laissant entrevoir les changements envisagés concernant le statut sous lequel la communauté internationale souhaiterait désormais placer le traitement de la crise ivoirienne.

87 Communiqué de la 64^e réunion du Conseil de Paix et de Sécurité, PSC/AHG/Comm (LXIV) du 17 octobre 2006.

88 Le mot « transition » apparaissant seulement 8 fois au total dans les précédents rapports (Rapports du 26 septembre 2005, du 11 avril 2006 et 17 juillet 2006).

Se fondant sur l'ensemble des éléments à sa disposition en particulier la Décision du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union Africaine, le Conseil de Sécurité a adopté la résolution 1721 du 1^{er} novembre 2006. Les débats au Conseil de Sécurité des Nations Unies ont surtout porté sur le rapport entre la Constitution ivoirienne et les instruments internationaux (Décisions de l'Union africaine et Résolution des Nations Unies). Sur ce point, en lieu et place de la version du projet de résolution mentionnant « *qu'en cas de divergence, les instruments internationaux qui définissent les modalités particulières de la transition, prévalent sur la Constitution ivoirienne et la législation du pays* », la Résolution 1721 insiste plutôt sur l'obligation faite à toutes parties pour « qu'elles n'invoquent aucune disposition légale pour faire obstacle » au processus de paix ;

Les conditions d'adoption de la Résolution et les débats autour du statut de la Constitution ont montré toute la complexité des rapports entre le droit national, particulièrement la Constitution et les résolutions internationales qui sont prises dans le cadre des processus de règlement des crises et des conflits.

Extrait de la Résolution 1721 adoptée le 1er novembre 2005 par le Conseil de Sécurité

4. Rappelle les paragraphes 5 et 8 du dixième communiqué final du GTI daté du 8 septembre 2006, le paragraphe 10 de la décision du Conseil de paix et de sécurité et le paragraphe 75 a) du rapport du Secrétaire général daté du 17 octobre 2006 (S/2006/821) et déclare, par conséquent, que pour soient appliqués intégralement la présente résolution, conformément aux paragraphes 13 et 14 de la décision du Conseil de paix et de sécurité, et le processus de paix mené par le Premier Ministre, il faut que toutes les parties ivoiriennes s'y conforment totalement et qu'elles n'invoquent aucune disposition légale pour faire obstacle à ce processus ;

5. Souscrit à la décision du Conseil de paix et de sécurité selon laquelle le Président Laurent Gbagbo demeurera chef de l'État à partir du 1^{er} novembre 2006 pour une nouvelle période finale de transition n'excédant pas 12 mois ;

6. Approuve la décision du Conseil de paix et de sécurité de proroger le mandat du Premier Ministre, M. Charles Konan Banny, à partir du 1^{er} novembre 2006, pour une nouvelle période finale de transition n'excédant pas 12 mois, et sa décision selon laquelle le Premier Ministre ne pourra se présenter à l'élection présidentielle qui sera organisée avant le 31 octobre 2007 ;

7. Souligne que le Premier Ministre aura pour mandat de mettre en œuvre toutes les dispositions de la feuille de route établie par le GTI et des accords conclus entre les parties ivoiriennes en vue de l'organisation d'élections libres, ouvertes, régulières et transparentes d'ici au 31 octobre 2007 au plus tard avec l'appui de l'Organisation des Nations Unies et de donateurs potentiels, et de conduire en particulier :

- Le programme de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR) ;
- Les opérations d'identification et d'enregistrement des électeurs en vue d'établir des listes électorales crédibles ;
- Les opérations de désarmement et de démantèlement des milices ;
- La restauration de l'autorité de l'État et le redéploiement de l'administration et des services publics sur l'ensemble du territoire ivoirien ;
- La préparation technique des élections ;
- La restructuration des forces armées, conformément au paragraphe 17 de la décision du Conseil de paix et de sécurité et à l'alinéa f) du paragraphe 3 de l'Accord de Linas-Marcoussis ;

8. Souligne que le Premier Ministre, pour l'exécution du mandat mentionné au paragraphe 7 ci-dessus, doit disposer de tous les pouvoirs nécessaires, de toutes les ressources financières, matérielles et humaines requises et d'une autorité totale et sans entraves, conformément aux recommandations de la CEDEAO en date du 6 octobre 2007, et qu'il doit pouvoir prendre toutes les décisions nécessaires, en Conseil des ministres ou en Conseil de gouvernement, par ordonnance ou décret-loi ;

La situation de coexistence entre un Accord politique et la Constitution a également été observée dans le cas de **Haïti**. En effet, face à une crise née dans le contexte de l'organisation des élections législatives de 2000, les autorités haïtiennes, la classe politique, les partis ainsi que la communauté internationale ont multiplié les efforts pour trouver une issue pacifique.

Face à l'aggravation de la crise et au développement de la violence liée à l'apparition de groupes armés hostiles au gouvernement qui venaient s'ajouter aux tensions entre le pouvoir et l'opposition, les organisations régionales, à savoir la Communauté des Caraïbes (CARIMOM) et l'Organisation des Etats Américains (OEA) proposèrent, le 31 janvier 2004, un *plan d'action préalable* en vue d'assurer une sortie de crise pacifique.

Figuraient, à ce titre, l'application des résolutions pertinentes de l'OEA, l'impératif de négocier les règles des manifestations, la mise en liberté des prisonniers politiques, le désarmement des groupes armés, la mise en œuvre de la Charte de la CARICOM sur la société civile et la désignation d'un nouveau gouvernement comprenant la nomination d'un Premier ministre indépendant tout en permettant au Président Aristide d'achever son mandat constitutionnel.

Face à cette solution qui respectait, en certains points, les dispositions de la Constitution, l'opposition dont dépendait en partie la mise en œuvre du contenu de ce plan a marqué son hostilité à souscrire à tout processus de transition qui s'inscrirait dans le strict respect des prescriptions constitutionnelles⁸⁹. En effet, à deux reprises, le Plan d'action préliminaire de la CARICOM s'appuyant sur l'idée d'une gouvernance partagée, accepté par le Président Aristide, avec l'appui favorable des États-unis, du Canada, de la France, de l'OEA, de l'Union européenne et de l'Organisation Internationale de la Francophonie⁹⁰, a reçu une fin de non recevoir de la part de l'opposition.

Toutefois, la démission, le 29 février 2004, du Président Aristide, a permis d'accélérer la mise en œuvre de ce plan. Ainsi, conformément à une partie des dispositions de l'article 149 de la Constitution, le Président de la Cour de Cassation, Me Boniface Alexandre, était « investi provisoirement de la fonction de Président ».

Après la désignation du Président de la République, seul acte véritablement fondé sur une disposition de la Constitution, l'essentiel du processus de mise en place des institutions de la transition a été mené selon le schéma prévu par le plan d'action. Il a débuté par la mise la désignation du *Conseil tripartite*, composés de membres nommés par le Gouvernement, la Plate forme démocratique et la Communauté internationale et dont l'unique tâche était de désigner les sept membres du *Conseil des Sages*, mis en place le 5 mars 2004. Ces sept (7) membre du Conseil des sages étaient issus des principaux milieux de la société, à savoir les groupes de défense des droits de l'homme, les églises catholique et anglicane, les milieux universitaires, le secteur privé et, enfin, les groupes politiques de *Convergence Démocratique* et *Fanmi Lavalas*.

Un mois plus tard, le 4 avril 2004 un accord sur le programme du gouvernement, dénommé « *Consensus de Transition Politique* » était signé par les organisations de la société civile et les principaux partis politiques autrefois dans l'opposition, définissant les grandes lignes de la stratégie gouvernementale de transition, et indiquant de manière claire les mesures que le gouvernement devait prendre et conduire pendant la période de transition.

L'adoption du « Consensus de Transition Politique » a provoqué un débat ouvert quant à la détermination de sa nature et de son statut. Pour certains, en effet, ce texte avait valeur constitutionnelle dans la mesure où il définissait et organisait les modalités de fonctionnement des institutions de l'État pendant la période de transition, pour d'autres, il se présentait davantage comme la « feuille de route » des institutions de la transition. Une telle question présentait un intérêt au regard de la diversité des cas de figure selon lesquels sont appréhendées les différentes dispositions de la Constitution de 1987, partagées en trois catégories : *celles qui sont inapplicables* (relatives au parlement qui a cessé d'exister), *celles qui sont invoquées* (article 149 sur la vacance du pouvoir) et *celles qui apparaissent comme des « transgressions nécessaires »* (la durée du délai de l'intérim de la présidence est de 45 jours alors que le Consensus de transition fixe la tenue des élections au courant de l'année 2005).

Quelque que soit le statut d'un tel Accord politique au regard de la Constitution, on peut retenir qu'il a permis aux acteurs politiques et sociaux de fixer les priorités de la période de transition et de réaffirmer

89 L'option prise par les différentes entités de l'opposition (Convergence démocratique, Groupe des 184, Plateforme démocratique) se résumait dans ce qu'elles appelaient « l'option zéro » qui visait le renversement pur et simple des autorités constitutionnelles.

90 Le « Plan d'action préliminaire » devient alors le « Plan d'application » élaboré par le Groupe des Six (les Bahamas pour la CARICOM, le Canada, l'Union européenne, la France, l'OEA et les États-Unis).

leur engagement à œuvrer à faire aboutir l'objectif de l'organisation des élections présidentielles et législatives dans la période fixée.

Avec la fin de la transition et l'organisation des élections législatives et présidentielles en Haïti en 2006, la période de transition s'est achevée et la Constitution de 1987 a repris ses droits sur toutes les questions relatives à l'organisation des pouvoirs publics.

2. L'IMPLICATION DES ORGANISATIONS RÉGIONALES ET DES NATIONS UNIES DANS LES PROCESSUS CONSTITUTIONNELS

Cette implication soutenue de la communauté internationale se fonde sur de multiples sources, dont la première réside dans les Accords eux-mêmes en ce qu'ils invitent la communauté internationale à s'impliquer dans leur suivi et à en appuyer la mise en œuvre ; la seconde résultant des mandats propres à chaque Organisation en matière de maintien de la paix, de la démocratie et des droits de l'Homme qui s'exercent conformément à des engagements librement acceptés par les États.

La troisième découle du « vide constitutionnel » résultant d'une situation exceptionnelle (cas d'une discontinuité constitutionnelle, de l'absence d'un organe essentiel au fonctionnement du régime politique, situation liée créée en raison du dépassement de l'échéance fixée pour le renouvellement d'un organe) ; Ce sont des situations limites parfois non prévues par le droit positif et qui appellent à la mise en œuvre de solution opératoire dans le but d'éviter un blocage institutionnel.

En conclusion, les résolutions et de décisions prises par des instances régionales ou internationales, en matière de sorties de crise donnent la mesure d'une nouvelle forme d'internationalisation du droit constitutionnel, qui ne va pas sans poser des difficultés. Ainsi en Côte d'Ivoire, la Résolution 1721 du 1^{er} novembre 2006 et celle qui l'a précédée, la 1633, ont délibérément fait le choix de la prévalence simultanée du droit national ivoirien (surtout la Constitution) et du compromis politique pour une sortie de crise. Ce choix, pour judicieux qu'il ait pu être, n'a pas facilité la clarté des débats sur le terrain. Il est ainsi arrivé, très souvent, que les lois et les compromis politique entrent en conflit comme dans le cas des « audiences foraines » où s'opposent les dispositions de la loi relative à l'acquisition de la Nationalité et les aménagements pratiques proposés en vue d'un règlement rapide de la question de l'identification des électeurs. Cette fragilité, portée par les termes des résolutions du Conseil de Sécurité de l'ONU, est le reflet des contradictions entre ses membres sur leur approche de la crise ivoirienne. A la tendance qui fait valoir la nécessité de s'en tenir aux prescriptions des lois ivoiriennes, s'oppose celle qui considère que les lois ne peuvent, à elles seules, suffire comme base de règlement des problèmes posés privilégieront le compromis politique et les dictées par l'urgence de la situation. Ces deux tendances issues de deux approches consignées dans la même résolution onusienne méritent, de fait, d'être conciliées.

II. LA DÉMARCHE DE LA FRANCOPHONIE EN MATIÈRE D'APPUI AUX PROCESSUS CONSTITUTIONNELS

Dans le domaine de la vie politique apaisée, l'OIF, a poursuivi, en concertation avec les pouvoirs publics, les institutions ainsi que les différents acteurs, sa contribution dans le cadre d'une démarche propre à assurer un consensus national et une appropriation des textes fondamentaux notamment dans les pays en sorties de crise notamment le Burundi, l'Union des Comores, la Côte d'Ivoire, la Centrafrique, la République Démocratique du Congo, la Mauritanie (cf. troisième partie du Rapport).