

La réception du droit constitutionnel en Afrique trente ans après: quoi de neuf?

par

GERTIE HESSELING

1 Introduction

Dans sa contribution 'Le constitutionnalisme à l'épreuve de la transition démocratique en Afrique', Babacar Kanté donne une analyse pertinente de la situation africaine, basée sur l'actualité de la plupart des pays dit francophones.¹ En effet, non seulement il s'agit d'un raisonnement clair et systématique, mais cette étude ouvre surtout de nombreuses pistes de réflexion comparative dans le domaine du constitutionnalisme africain. Parmi ces pistes figurent des sujets tels que les conférences nationales (parfois considérées comme une formule de la palabre à l'échelle nationale²), les élections et les modèles électoraux, les systèmes de gouvernement, les droits de l'homme, le rôle des groupes de pression et de la société civile. Bref, ces quelques pages contiennent tout un programme de recherches pouvant occuper pendant des années une équipe multidisciplinaire! Mon objectif dans cette contribution sera donc nécessairement plus modeste. Ayant joué le rôle de simple commentatrice de l'intervention de M. Kanté lors du symposium 'Constitutions with and without Constitutionalism', les organisateurs m'ont par la suite demandé d'élaborer mes notes orales pour la présente publication. Ce qui suit sont quelques réflexions inspirées à la fois par l'intervention de M. Kanté et ma propre étude sur la réception du droit constitutionnel français au Sénégal datant déjà de plus de dix ans.³ Depuis lors, une multitude d'études pertinentes portant sur des sujets plus ou moins liés à l'évolution politique et constitutionnelle en Afrique, a vu le jour. Je n'ai la prétention ni d'en faire un bilan critique, ni

1 J'hésite toujours à appeler ces pays africains 'francophones' où la grande majorité des citoyens s'exprime dans une langue vernaculaire et ne maîtrise pas le français

2 Manga, Ph, 'Réflexions sur la dynamique constitutionnelle en Afrique', *Revue Juridique et Politique*, 48, no 1, janvier-mars 1994, p 53

3 Hesselting, G, *Histoire politique du Sénégal*, Paris, Karthala, 1985.

d'apporter des solutions originales aux problèmes du constitutionnalisme en Afrique contemporaine.

Dans leur excellent bilan de la littérature concernant la démocratisation en Afrique, Buijtenhuijs et Thiriot avancent que:

Le débat sur la nature du constitutionnalisme ces dernières années en Afrique renvoie au problème de 'l'africanité' ou de 'l'extériorité' des règles constitutionnelles.⁴

Dans ce débat l'importation en Afrique de modèles constitutionnels étrangers est un thème récurrent et vu mes études antérieures, c'est en termes de réception du droit constitutionnel, que j'entamerai ce sujet. Quel est le processus global dans lequel s'opère ce néo-constitutionnalisme, caractérisé par la troisième vague de démocratisation?⁵ Et surtout, dans quelle mesure la position des Etats africains, confrontés à des choix constitutionnels afin de formaliser la transition démocratique, a changé comparée à leur situation au moment de l'indépendance lorsque les premières constitutions africaines furent promulguées. Je conclurai par poser quelques questions concernant l'évolution des droits de l'homme et l'organisation d'élections politiques, thèmes considérés comme des principes fondamentaux du constitutionnalisme occidental. Comme dans l'article de Babacar Kanté, les pays africains appartenant à la famille constitutionnelle française seront privilégiés.

2 Transition démocratique et réception du droit constitutionnel

Lorsque, dans les années 1960, la majorité des pays africains accédèrent à l'indépendance, ils adoptèrent une constitution calquée en général sur le modèle prévalent dans le métropole. Ainsi, dans les premières constitutions des anciennes colonies françaises, peut-on trouver une ressemblance profonde avec la constitution française de 1958, tandis que le modèle de Westminster, basé sur le droit constitutionnel britannique, servit

4. Buijtenhuijs, R., Thiriot, C., *Démocratisation en Afrique au Sud du Sahara, 1992-1995*, Un bilan de la littérature, Bordeaux et Leiden, Centre d'Etude d'Afrique Noire et Centre d'Etudes Africaines, 1995, p. 46. Ce bilan couvre la littérature parue au cours de la période 1992-1995 et fait suite à l'ouvrage précédent rendant compte des ouvrages parus entre 1989 et 1992 et rédigé par Buijtenhuijs, R. et Rijnse, E., *Democratization in Sub Saharan Africa, An Overview of the Literature 1989-1992*, Leiden, African Studies Centre (research report 1993/51). Ensemble, ces deux bibliographies constituent pour quiconque s'intéresse à l'évolution récente en Afrique une source d'inspiration inestimable.

5. Huntington, S., *The Third Wave, Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman 1991

d'exemple à de nombreuses anciennes colonies de la Grande Bretagne.⁶

Cette adoption massive de constitutions occidentales par les nouveaux Etats a souvent été qualifiée de mimétisme, imitation ou transplantation. Par conséquent, elle fut considérée comme un événement autonome et unique dans le temps, dans lequel le rôle des pays africains serait purement passif. En effet, dans les sciences juridiques des années 1960, il n'était pas d'usage d'analyser l'évolution du droit public en termes de réception, ce concept étant réservé soit à LA réception (l'introduction depuis la fin du Moyen Age du droit romain en Europe), soit au droit privé. Depuis lors, de nombreuses études ont montré qu'il s'agit en fait d'un processus d'intégration extrêmement complexe que l'on ne peut comprendre que dans une large perspective historique et dans le contexte spécifique du pays.

C'est à dire qu'il y a bien lieu d'étudier ce phénomène contemporain de droit public en termes de réception. Comme l'écrivait Kliesch⁷, on pourrait même parler d'une forme de réception comme l'histoire universelle en a rarement connu. Par réception, il faut entendre un processus d'adoption d'éléments de droit appartenant à un système juridique national par un autre système juridique national éloigné par le premier dans le temps ou dans l'espace. C'est ainsi que, dans le cadre d'une étude sur la réception du droit constitutionnel français au Sénégal, j'ai distingué plusieurs phases dans le processus de réception: une phase préparatoire générale se terminant vers les années 1850, une phase préparatoire juridique (l'établissement du modèle administratif colonial) déboutant sur le moment de la réception manifeste en 1960 (l'adoption de la constitution) et une phase opérationnelle au cours de laquelle l'applicabilité du droit reçu est mise à l'épreuve.

En effet, en plaçant l'introduction du constitutionnalisme dans les pays africains dans son contexte historique, on comprend mieux pourquoi le modèle occidental fut la seule référence et pourquoi il y eut exclusion quasi totale de références aux spécificités africaines dans le domaine politico-administratif. Pourtant, comme le démontre Claude-Hélène Perrot:

... dans les royaumes de l'Afrique subsaharienne, il existait des lois 'non-écrites' qui fixaient des limites à l'exercice de l'autorité du monarque.⁸

6. Sur l'exportation du modèle britannique, cf. Barron, T. J., Edwards, O. D., Storey, P. J., (eds.), *Constitutions and National Identity*, Edinburgh 1993

7. Kliesch, E., 'Einfluss des französischen Verfassungsdenken auf afrikanische Verfassungen', *Hamburger Gesellschaft für Völkerrecht und Auswärtige Politik*, Hamburg 1967, p. 9

8. Perrot, C.-H., 'Le contrôle du pouvoir royal dans les Etats Akan aux XVIIIe et XIXe siècles', dans: Conac, G. (dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Paris 1993, p. 149. Cf. également Bayart, J.-F., *L'Etat en Afrique*, Paris 1989

Sans verser dans une apologie de la période précoloniale, on peut affirmer que l'Afrique connaissait une certaine forme de constitutionnalisme. De ces expressions spécifiques – et il est vrai très implicites – du constitutionnalisme on ne retrouve aucune trace dans les premières constitutions africaines. Cela me mènerait trop loin de décrire ici dans le détail ce processus complexe, mais on peut soutenir que, en fait, tous les facteurs qui ont conduit à la réception du droit constitutionnel occidental sont à imputer à la situation d'inégalité et de dépendance dans laquelle se trouvaient les nouveaux Etats vis-à-vis de l'ancienne métropole. Outre la dépendance économique et la pression internationale, il faut souligner que la colonisation avait brisé le lien qui unissait le système politique et les relations sociales et que par conséquent, aucun système cohérent de droit constitutionnel autochtone ne pouvait concurrencier le régime occidental proposé. Ce qui se passe après ce moment de réception manifeste appartient à la phase de mise en place, pendant laquelle la constitution fut testée et parfois adaptée aux 'réalités africaines'. Dans la majorité des pays, le résultat fut ce que Kanté a appelé un constitutionnalisme rédhibitoire.

Or, cette phase opérationnelle du processus de réception se poursuit toujours et c'est dans cette phase, débutée dans les années 1960, qu'il faudra placer la transition démocratique des années 1980, accompagnée de réformes constitutionnelles. En tant qu'évolution politique, ce processus de démocratisation s'explique en premier lieu par les dynamiques internes propres à chaque pays. Dans un cas concret, Banégas⁹ démontre clairement que le changement béninois s'explique essentiellement par l'épuisement de la 'politique du ventre' du régime Kérékou d'un côté et le développement, la radicalisation des mobilisations collectives de l'autre. Mais en tant qu'évolution constitutionnelle, il y a à mon avis d'autres facteurs, plus externes, qui jouent.

Filip Reyntjens a comparé en 1991 les constitutions des 18 pays de l'Afrique 'francophone' et il constate que la principale source d'inspiration de ces réformes fut de nouveau la constitution française; un retour aux canons classiques du constitutionnalisme tout comme en 1960.¹⁰ Donc trente ans d'expériences constitutionnelles dans ces pays, souvent sous le signe de l'authenticité africaine, n'ont pas pu produire un modèle constitutionnel intégrant au moins quelques éléments du droit tradition-

9. Banégas, R., 'Mobilisations sociales et oppositions sous Kérékou', *Politique africaine*, no. 54, juin 1995, p. 25-44.
 10. Reyntjens, F., 'Winds of Change in Francophone Africa, 1990-1991', *Journal of African Law*, 1991, 35, 1/2, p. 50-51. Pour un exemple concret, voir sur le Niger: Maidoka, A., 'La constitution nigérienne du 26 décembre 1992', *Revue Juridique et Politique*, 47, no. 3, 1993, p. 475-491.

nel. La question s'impose pourquoi cet échec de fonder l'Etat de droit sur des valeurs endogènes? Pour Etienne Le Roy (1993) cela s'explique par le refus de reconnaître qu'il existe en Afrique une 'contradiction fondamentale entre, d'une part un modèle logique exogène et d'essence unitariste, et d'autre part des éléments d'une théorie endogène dont la logique est plurale'. Selon lui, le droit constitutionnel en Afrique:

porte au plus haut l'idéal unitaire: le chef, le parti, le territoire, le droit codifié... sont, chacun pour ce qui le concerne, unique, et la philosophie politique partagée également par Hissène Habré, Jean-Bedel Bokassa et Jacques Chirac est 'unitariste'.¹¹

La démocratie devrait en revanche se construire sur des bases pluralistes. Il est rejoint dans cette critique par Jean Baechler¹² qui considère l'introduction d'une structure politique unitaire en Afrique comme 'l'erreur la plus tragique dans ses conséquences'. Dans une tentative de concevoir des institutions démocratiques basées sur des principes universels de la démocratie et des traditions politiques, il propose une structure fédéraliste à quatre niveaux, accompagnée de quelques règles constitutionnelles délicates parmi lesquelles le droit de sécession ethnique, le droit de rectifications négociées de frontières et l'introduction de circonscriptions électorales mixtes basées sur les mosaïques ethniques et culturelles et abandonnant le principe territorial.¹³ Comme il le reconnaît lui-même, son modèle sera difficile dans son application, ce que l'expérience de la 'démocratie ethnique' en Ethiopie semble confirmer.¹⁴ Bien que la traduction constitutionnelle d'une telle analyse pose donc encore beaucoup de problèmes, elle me paraît pertinente. Mais elle ne donne pas une réponse tout à fait satisfaisante à la question de savoir pourquoi les pays francophones n'ont pas fait preuve de plus de créativité et de sens d'innovation constitutionnelle en optant de nouveau pour le modèle constitutionnel de la France.

Sindjoun considère que 'les nouvelles constitutions africaines marquent plus ou moins l'existence d'une culture juridico-politique, universelle, transcendant les particularismes et relativisant l'existence d'une irréducti-

11. Le Roy, E., 'La démocratie pluraliste face à l'obstacle des présidentialismes africains francophones', dans: Conac, *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, p. 129-138.
 12. Baechler, J., 'Des institutions démocratiques pour l'Afrique', *Revue Juridique et Politique*, no. 2, avril-juin, 1992, p. 162-181.
 13. Sur la discussion concernant la démocratie à l'africaine contre démocratie importée, voir Buijtenhuijs et Thiriort 1995, p. 84-86.
 14. Abbink, J., 'Ethnicité et "démocratisation": le dilemme éthiopien', *Politique africaine*, 54, juin, p. 156-160. Ollivier, L., 'Les Somalis du Harat et la "démocratie ethnique" éthiopienne', *Politique africaine*, no. 59, octobre 1995, p. 153-163.

bilité africaine'.¹⁵ Tout en hésitant sur ses idées d'un 'universalisme démocratique' (quelques principes démocratiques peuvent être universels, la mise en forme constitutionnelle de ces principes requiert peut-être des adaptations plus africaines), je partage son constat d'une influence externe incontournable sur le choix constitutionnel au moment de la transition démocratique. Bien que ce mouvement ait lieu dans un environnement international favorable (l'effondrement des systèmes politiques de l'Europe de l'Est), les pays africains se voient en même temps confrontés à de véritables contraintes externes, du moins dans le discours, des bailleurs de fonds (la fameuse conditionnalité). Par une combinaison de facteurs internes et externes, la majorité des pays africains se trouvent sur le bord de la banqueroute et se voient par conséquent obligés de frapper à la porte de la communauté internationale pour obtenir des prêts. Dans une telle situation de dépendance et d'inégalité, les marges de manoeuvres des gouvernements africains dans le processus de négociations sont extrêmement limitées, ce qui a amené les bailleurs de fonds – parmi lesquels la Banque Mondiale et le MFI – à imposer non seulement des programmes d'ajustement structurel, mais encore à prescrire le modèle constitutionnel qu'ils jugent le plus apte à accompagner la transition démocratique. Or, pour ces nouveaux gardiens internationaux de la démocratie, il n'existe que le modèle occidental promu au rang de l'universalisme démocratique.

Si l'on compare la position des pays africains pendant la période des indépendances avec celle qu'ils occupent actuellement, la ressemblance est frappante. Dans les années 1960 la promulgation d'une constitution occidentale fut, dans une certaine mesure, le prix d'entrée à la communauté internationale; trente ans plus tard, au début des années 1990, les réformes constitutionnelles constituent une sorte de permis de séjour dans la communauté internationale. Ou comme l'écrit Luc Sindjoun de façon imagée:

L'enjeu majeur pour la plupart des Etats africains, c'est d'éviter dans une certaine mesure d'être rangé dans le 'jurassic park' des sociétés politiques anachroniques ou dans un musée des curiosités et des monstruosité politiques.¹⁶

En d'autres termes, la constitution libérale est considérée comme signe de modernité.

La phase opérationnelle du processus de réception constitutionnelle se poursuivra donc dans les années 1990 avec comme nouveau point de dé-

15. Sindjoun, L., 'Les nouvelles constitutions africaines et la politique internationale: contribution à une économie internationale des biens politico-constitutionnels', *Afrique 2000*, no. 21, avril-juin, p. 46. Cité par Buijtenhuijs et Thiriot, 1995, p. 46.

16. Sindjoun, 'Les nouvelles constitutions africaines et la politique internationale', p. 39.

part des constitutions fortement inspirées par le modèle occidental, comme en 1960. A première vue, l'histoire semble donc se répéter: les nouvelles constitutions africaines sont, autant que celles des années 1960, 'des modalités de réception et de production de la politique internationale'.¹⁷

Pourtant, il y a des différences notables qui permettent d'espérer que les pays africains ne retombent pas de nouveau dans ce constitutionnalisme réhhibitoire, sans que pour autant les risques de dérapages soient exclus (Babacar Kanté dans son exposé distingue trois catégories de problèmes qui sont de nature politique, sociale et identitaire). Les différences auxquelles je fais allusion sont à la fois d'ordre interne, la floraison de mouvements sociaux et politiques extrêmement vivants (appelé parfois le réveil de la société civile), et d'ordre externe, à savoir la pression internationale et organisée sur les Etats africains de respecter les Droits de l'Homme et d'organiser des élections pluralistes. La pression internationale s'est institutionnalisée de trois façons: par la création, en 1993, d'un poste de Haut Commissaire aux Droits de l'Homme, suite à la conférence mondiale de Vienne; la mise sur pied, en 1992, d'un fond spécial du PNUD pour l'assistance technique aux élections; l'affectation d'un secrétaire général adjoint de l'ONU aux tâches de coordination des activités d'assistance électorale.¹⁸ Comme je l'ai annoncé dans l'introduction, je me limiterai dans ce qui suit à soulever quelques questions concernant l'évolution des droits de l'homme et des élections pluralistes, thèmes considérés comme des principes fondamentaux du constitutionnalisme occidental.

3 Les fondements de la démocratie constitutionnelle: droits de l'homme et élections politiques

3.1 Les droits de l'homme

Le constitutionnalisme est intimement lié au respect des droits de l'homme. Jusqu'à maintenant, les seuls droits fondamentaux intégrés aux constitutions modernes sont ceux que l'on appelle les droits classiques ou les droits de la première génération: liberté d'expression, de réunion et d'association, etc. Dans le cadre de la réception manifeste, en 1960, les pays africains ont tous adopté dans leurs constitutions un système de droits fondamentaux inspiré de l'occident. Dans les pays qui restèrent fidèles au

17. Sindjoun, 'Les nouvelles constitutions africaines et la politique internationale', p. 46.

18. Cf. Sindjoun, 'Les nouvelles constitutions africaines et la politique internationale', p. 43-44.

constitutionnalisme, les articles se rapportant à l'appareil étatique subissent souvent des remaniements profonds, mais les dispositions constitutionnelles relatives aux droits fondamentaux et aux libertés publiques restent dans les grandes lignes intactes. Malheureusement, la stabilité textuelle quant aux droits de l'homme n'a pas empêché dans ces pays de nombreuses infractions dans la pratique. Comme je l'ai souligné ailleurs pour le cas du Sénégal, les nombreuses atteintes aux droits fondamentaux dans les pays africains ne peuvent être justifiées par les différences socioculturelles avec le monde occidental et ne sont donc nullement liées aux difficultés qui découlent de la réception d'un système occidental.¹⁹

Actuellement toutes les constitutions, réformées ou nouvelles, reconnaissent les droits de l'homme de la première génération. La constitutionnalisation de ces droits contient certainement des éléments de séduction destinée au monde occidental, comme le remarque à juste titre Luc Sindjoun.²⁰ Cela n'empêche que, sur le plan pratique, les progrès réalisés dans le domaine sont souvent considérables, malgré quelques imperfections et balbutiations.

Quant aux droits de l'homme de la deuxième génération, les droits économiques et sociaux, le problème est plus complexe.²¹ Dans son ouvrage récent sur le constitutionnalisme, Carla Zoethout adopte une attitude réservée quant à la constitutionnalisation des droits économiques et sociaux.²² Les arguments à l'appui de sa thèse sont les suivants. La réalisation de ces droits requiert une intervention active de l'Etat et dépend souvent de facteurs que l'Etat ne contrôle pas. Et comme une constitution est un document juridique et non pas un manifeste politique contenant un programme social, les droits de l'homme de la deuxième génération n'y ont pas leur place. De plus, la multiplication de droits de l'homme dans la constitution risque de la dévaluer. Par conséquent, Zoethout recommande la loi ordinaire pour la réalisation de cette catégorie de droits. Une autre solution serait celle adoptée par la constitution de 1949 de la Répu-

19. Hesselings, *Histoire politique du Sénégal*, p. 305-306.

20. Sindjoun, 'Les nouvelles constitutions africaines et la politique internationale', p. 40. Sur ce point, et plus généralement, sur le contenu idéologique des préambules des constitutions africaines, voir aussi: Doornbos, Van Binsbergen et Hesselings 1984.

21. Je laisse ici de côté les droits de la troisième génération (droits collectifs, comme p.ex. 'le droit au développement' ou 'le droit à un environnement sain'), que l'on trouve entre autres dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, et dans plusieurs constitutions (voir p.ex. art. 22 de la constitution nigérienne de 1992).

22. Zoethout, C.M., *Constitutionnalisme*, Een vergelijkend onderzoek naar het beperken van overheidsmacht door het recht, Gouda Quint, Arnhem, 1995, p. 284-295 et p. 322-323.

blique Fédérale d'Allemagne qui, à plusieurs endroits, réfère au principe du 'sozialer Rechtsstaat'.²³

Or, dans l'Afrique actuelle, caractérisée par la pauvreté et surtout par cette énorme masse de jeunes sans espoir de trouver un travail – provoquant l'exclusion sociale de ces groupes – ce sont justement les droits de la deuxième génération qui méritent d'être favorisés. Apparemment, cette idée se reflète également dans les nouvelles constitutions des pays francophones qui, malgré le retour au constitutionnalisme orthodoxe, se lisent comme des manifestes politiques et des programmes d'activités, ce que Filip Reyntjens appelle 'the programmatic or "développemental" conception of constitutionnalism'.²⁴ Sur ce point, la question est de savoir comment les régimes africains peuvent surmonter ce dilemme entre une nécessaire intervention active dans le domaine social et collectif et le désengagement de l'Etat commandité par l'environnement international. Dans une certaine mesure, cela engage la responsabilité de la communauté internationale, qui a subordonné le droit au développement au respect des droits de l'homme.

3.2 Elections politiques

Dans le processus de démocratisation en Afrique, la question des élections politiques a certainement le plus attiré l'attention de la communauté internationale. Cela n'a rien de surprenant, puisque la tenue d'élections constitue une activité concrète, visible et facile à soutenir par des moyens financiers.

L'organisation d'élections politiques, basée sur la compétition entre partis politiques, a été introduite en Afrique pendant la période coloniale et fait partie du processus de réception du droit constitutionnel occidental. Dans les colonies françaises par exemple, les élites africaines ont pu acquérir une large expérience pratique du système électoral français, notamment pendant la période directement précédant l'indépendance. Ainsi, toutes les premières constitutions francophones en Afrique contiennent des références aux élections libres, au suffrage universel, aux partis politiques. Et, on le sait, ces premières constitutions consacrent toutes le multipartisme comme l'expression politique du pluralisme social. Dans ce contexte, les deux remarques suivantes de Meschiaroff me semblent pertinentes:

23. Le développement des droits de la deuxième génération est intimement lié à l'avènement de l'Etat-providence en Europe qui se trouve actuellement dans une crise profonde.

24. Reyntjens, 'Winds of change in Francophone Africa', p. 52

Le système des partis dans un pays donné est le fruit d'une histoire longue et complexe qui explique, par exemple, que le multipartisme français ne soit pas celui de l'Angleterre qui diffère lui-même des Etats-Unis, malgré la parenté de civilisation de ces nations. Ainsi ce qui fut valable en Europe à un moment donné de son histoire, ne le sera pas forcément pour l'Afrique à un autre moment ! (...) Le rôle des partis en Europe est indissociable de la conception individualiste du vote issue de la philosophie des Lumières. D'ailleurs, les partis n'ont remplacé l'encadrement social traditionnel, qu'était le seigneur, le curé ou le patron, que récemment dans certaines régions.²⁵

Le résultat de l'introduction de ce 'Fremdkörper' dans le système constitutionnel africain est connu: presque partout le multipartisme fut remplacé *de jure* ou *de facto* par un système de parti unique donnant des taux de vote de près de 100%.

Pourtant, malgré cet échec de la 'démocratie de partis' en Afrique pendant les premières décennies de l'indépendance, la deuxième vague de réception constitutionnelle montre que 'démocratisation' est de nouveau synonyme de multipartisme. Cela se traduit dans la plupart des constitutions francophones par un retour aux dispositions des années 1960, souvent avec la même rédaction ('les partis et groupements politiques peuvent concourir librement au suffrage universel'), accompagnées ou non par l'interdiction de faire de la propagande régionaliste ou ethnique.²⁶ Ce nouvel automatisme de transférer le système partisan en Afrique est d'autant plus étonnant au moment où les partis politiques en Europe se trouvent eux-mêmes dans une situation de crise. En effet, les citoyens européens sont de moins en moins membres à vie d'un parti politique, se laissant souvent plus facilement mobilisés par des mouvements sociaux et militants (Amnesty International, Greenpeace, etc.).

La tendance actuelle en Afrique est la création d'une myriade de partis politiques, souvent sans projet de société ou programme politique. Ce sont ces partis, créés de toutes pièces qui se sont engagés récemment dans le combat inégal pour le pouvoir pendant des élections organisées sous l'oeil vigilant de la communauté internationale. En effet, comme dans le cas des droits de l'homme, l'observation électorale en Afrique par des experts occidentaux est aussi devenue une modalité de pression sur les Etats africains. Dans son article très critique sur le rôle de la communauté internationale dans le mouvement démocratique en Afrique, Luc Sindjoun parle du monitoring électoral comme une atteinte à la souveraineté, puis-

25. Meschériaroff, A.-S., 'Le multipartisme en Afrique francophone, illusion ou solution?', dans: Conac, *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, p. 72-73.

26. Reyntjens, 'Winds of Change in Francophone Africa, 1990-1991', p. 51.

que l'organisation des élections ressortit a priori du domaine de la compétence nationale.²⁷

Mais à part cet aspect de l'influence internationale, la question cruciale est de savoir dans quelle mesure ce multipartisme si cher aux bailleurs de fonds et consacré par les constitutions, pourra contribuer à une évolution paisible vers une Afrique démocratique. Sur la base des études apparues à propos des nombreuses élections pluralistes qui ont eu lieu ces dernières années, il n'est guère possible de distiller une réponse univoque.²⁸ Je me limite donc à évoquer deux exemples, celui du Mali où la transition démocratique est qualifiée d'exemplaire²⁹ et celui du Bénin, sujet de plusieurs articles dans la revue *Politique africaine*.³⁰

Les premières élections démocratiques au Mali après le coup d'Etat de 1991 et le gouvernement de transition du colonel A.T. Touré, ont été caractérisées par un absentéisme fort, surtout en milieu rural où des taux de participation aux alentours du 20% ont été enregistrés. On est alors tenté de conclure que les partis politiques sont avant tout une construction urbaine incapables de mobiliser les grandes masses rurales au moment des élections.³¹

Cela n'empêche pas bien sûr que les populations rurales jouent le jeu des partis politiques afin d'avoir sa part du gâteau, c'est à dire du flot d'argent et de cadeaux qui circule avant les élections. Quant au Bénin, N. Bako-Arifari constate également le caractère très urbain et l'élitisme dominant dans la représentation à, par exemple, l'Assemblée nationale issue des élections de 1991.³²

Les élections législatives au Bénin de mars 1995 – les deuxièmes législatives du Renouveau démocratique – semblent offrir une autre illustration de partis politiques nouvellement créés sans réel contenu démocratique. Le jugement sévère de Gbégnonvi, qualifiant la campagne électorale de 'deux semaines de carnaval, de gâchis et de corruption', en dit long: 'La

27. Sindjoun, 'Les nouvelles constitutions africaines et la politique internationale', p. 43. Pour un exemple intéressant d'aide bilatérale aux élections en Afrique, en l'occurrence par l'Allemagne, voir les articles de Toulabor, C.M., 'Le mur-de-Berlin est dans la tête', *Politique africaine*, no. 60, décembre 1995, p. 3-12 et de Biagiotti, I., 'Discours et conditionnalité démocratique', *Politique africaine*, no. 60, décembre 1995, p. 19-33.

28. Cf. les nombreuses références bibliographiques dans Buijtenhuijs et Thiriot.

29. Boilley, P., 'La démocratisation au Mali: un processus exemplaire', *Relations internationales et stratégiques*, no. 14, 1994, p. 119-121.

30. Gbégnonvi, R., 'Les législatives de mars 1995', *Politique africaine*, no. 59, octobre 1995, p. 59-69.

31. Ce qui est confirmée par les études répertoriées par Buijtenhuijs et Thiriot; cf. le chapitre 'La prépondérance urbaine'.

32. Bako-Arifari, N., 'Démocratie et logique du terroir au Bénin', *Politique africaine*, no. 59, octobre 1995, p. 7.

misère de l'argumentaire s'explique évidemment par la pauvreté idéologique des protagonistes qui, s'ils avaient le moindre idéal ou le moindre projet qui ne fût pas que celui de leur bien-être personnel, ne se disputeraient pas à 31 autour d'un siège de député.³³

De tels exemples du rôle plutôt décevant des partis politiques dans le processus démocratique sont facile à multiplier. Apparemment l'Afrique a mal digéré la réception du système du multipartisme, entamée dès l'indépendance. Il convient donc de se demander si la référence à l'un des principes fondamentaux du constitutionnalisme occidental – l'organisation d'élections dans lesquelles les partis politiques entrent librement en compétition – constitue la solution pour l'Afrique contemporaine et s'il n'y a pas lieu de chercher des solutions plus originales.

Certains auteurs cherchent la solution dans le mode du scrutin ou dans la limitation du nombre de partis, ce qui à mon avis, ne résoud pas les problèmes sur le fond.³⁴

L'Ouganda a certainement donné la réponse la plus radicale au problème des partis politiques en introduisant une 'démocratie sans partis': comme les vieux partis auraient essentiellement une base ethnique ou régionaliste, seuls des candidats indépendants peuvent se présenter aux élections nationales et locales.³⁵ Il est encore trop tôt de juger de la valeur démocratique de la solution ougandaise, mais elle est certainement originale et peut-être mieux adaptée aux spécificités africaines.

Une question récurrente quand on parle de partis politiques en Afrique est en effet leur base ethnique ou régionaliste. L'ethnicité étant souvent considérée comme le facteur de base de la vie politique en Afrique, ne faudra-t-il pas traduire cette pluralité ethnique dans le système des partis? N.K. Broohm³⁶ donne deux citations assez révélatrices: 'Voilà donc pour nous le sens de la démocratie: reconnaissance de la différence qui nous est propre, naturelle, des ethnies' et:

les partis politiques ne correspondent à aucune réalité africaine profonde. L'une des questions vitales sera de trouver la façon de permettre à nos populations de s'exprimer sur la base des structures ethniques.

33. Gbégnonvi, 'Les législatives de mars 1995', p. 61-63.

34. Entre autres Fall, I., 'Esquisse d'une théorie de la transition: du monopartisme au multipartisme en Afrique', dans Conac, *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, p. 42-53, et pour le Mali: Vengroff, R., 'The Impact of the Electoral System on the Transition in Africa: the Case of Mali', *Electoral Studies*, Vol. 13, no. 1, 1994, p. 29-37. Le Sénégal et le Nigéria ont, pendant une courte période, connu un système constitutionnel limitant le nombre des partis politiques à 2, 3 ou 4.

35. Hansen, H.B., Twaddle, M., (eds.), *From Chaos to Order, The Politics of Constitution Making in Uganda*, Kampala, London 1995.

36. Broohm, N.K., 'Pouvoir politique, territoires polyethniques et renouveau démocratique en Afrique', *Afrique 2000*, février-mars 1995, p. 28.

Le débat scientifique sur cette question est bien vivant contenant des arguments pour et contre 'l'incontournable' facteur ethnique dans la construction de nations démocratiques.³⁷ Personnellement j'estime qu'il serait extrêmement dangereux de traduire la pluralité sociale et culturelle en termes ethniques en stimulant la création de partis politiques ethniques. De multiples études historiques et anthropologiques ont montré que les ethnies modernes en Afrique sont souvent un produit de l'histoire coloniale et contemporaine et que pour de nombreuses raisons (modification des structures traditionnelles, émigration, émergence de nouvelles élites, etc.), il est impossible de définir ce que c'est une ethnie dans l'Afrique actuelle.³⁸ Comme l'écrit si bien Broohm:

Une chose est de dire que l'Etat nouveau africain devra prendre appui sur des communautés concrètes de base, autre chose de dire qu'il doit s'édifier sur la base de cristallisation ethniques supposées être une caractéristique permanente du continent.³⁹

Si les élections pluralistes sont un principe du constitutionnalisme occidental, si les partis politiques sont indispensables pour l'organisation de telles élections et si, dans beaucoup d'Etats africains contemporains, ces partis ne sont pas plus capables de jouer le rôle démocratique qui leur est dévolu que pendant les débuts de l'indépendance, il est évident que la réception du droit constitutionnel occidental est sur ce point incomplète. Mais de là à conclure que le processus de réception s'est bloqué produisant inévitablement les mêmes phénomènes qu'au lendemain des indépendances, serait une erreur. Si les partis politiques ont retrouvé le même statut constitutionnel qu'aux années 1960, le contexte socio-politique dans lequel ils opèrent, subit dans maint pays africain des changements qui pourraient les aider, sous certaines conditions, à mieux jouer leur rôle constitutionnel et politique. En effet, entre autres grâce aux développements dans le domaine des droits civiques (liberté d'expression et d'association, p.ex.) on constate ces dernières années l'émergence d'associations et mouvements sociaux très vivants, depuis des groupements de femmes ou de forums de paysans jusqu'aux organisations non gouvernementales. Et parmi ces mouvements sociaux il y en a de plus en plus qui, souvent avec l'aide internationale, essaient de renforcer au sein des populations

37. De nouveau je dois référer au paragraphe intitulé 'Le facteur ethnique' de Buijtenhuijs et Thiriot, p. 70-72.

38. Cf. e.a. Van Binsbergen, W., 'Aspects of Democracy and Democratisation in Zambia and Botswana: Exploring African Political Culture at the Grassroots', *Journal of Contemporary African Studies*, Vol. 13, 1, 1995, p. 3-33.

39. Broohm, 'Pouvoir politique, territoires polyethniques et renouveau démocratique en Afrique', p. 30.

leur conscience civique et démocratique, ainsi que leurs capacités émancipatoires de se poser comme un électorat sérieux. Ce vaste tissu associatif pourrait ainsi constituer un niveau d'articulation entre la société et les partis politiques.⁴⁰ Tout en me rendant compte qu'il ne faudra pas idéaliser la nature harmonieuse et démocratique de ces mouvements, je les considère pour le moment comme la meilleure potentialité de traduire la pluralité de la société africaine en termes politiques et de transformer les partis politiques clientélistes, personnalisés en véritables gardiens du constitutionnalisme africain.

4 Conclusion

Dans cet article j'ai considéré le nouveau constitutionnalisme africain caractérisé par la transition démocratique comme une évolution dans la phase opérationnelle du processus de réception. Dans les pays africains francophones, ce mouvement démocratique a été marqué par un retour au modèle constitutionnel de la France, le même modèle qui servit d'exemple aux constitutions de l'indépendance. Dans les deux cas, et sans sous-estimer les dynamiques internes des sociétés africaines, j'ai conclu que ce sont essentiellement des facteurs extérieurs qui ont incité ces Etats à opter pour une constitution occidentale sans référence aux règles et institutions endogènes ou au caractère plural des sociétés africaines. Trente ans après la réception du droit constitutionnel occidental en Afrique, l'eurocentrisme a de nouveau triomphé.

Si à première vue le constitutionnalisme africain des années 1990 ressemble fortement à celui des années 1960 – ce qui n'inspirait pas à l'optimisme – les changements survenus dans l'environnement international et la nouvelle dynamique du mouvement associatif au niveau national peuvent toutefois modifier cette image d'un constitutionnalisme africain voué à l'échec.

Aussi bien dans le domaine des droits de l'homme que des élections multipartites, la communauté internationale pourra constituer un soutien

40. Je ne m'engage pas dans le débat périlleux concernant la fameuse société civile que Claudette Savonnet-Guyot qualifie de 'objet paradoxal et bien mal identifié'. Savonnet-Guyot, C., 'Réflexions sur quelques objets politiques à identifier: crise de l'Etat, crise de la "société civile", ouverture démocratique', dans: Conac, *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, p. 127. Je réfère à Chazan, N., 'Africa's Democratic Challenge', *World Policy Journal*, 7, 1992, p. 279-307 et à Fatton, R., 'Africa in the Age of Democratization: The Civic Limitations of Civil Society', *African Studies Review*, 1995, 38, no. 2, p. 67-99, pour une analyse de la société civile en Afrique et son rôle dans la transition démocratique.

à la démocratisation en Afrique. En ce qui concerne les droits de l'homme, ce n'est pas en imposant ses conditionnalités et son propre modèle constitutionnel, mais en permettant aux gouvernements africains d'intervenir activement dans le domaine social et collectif et de développer ainsi les droits de l'homme de la deuxième génération. Quant aux élections pluralistes, le monitoring électoral tellement en vogue, ne semble pas la meilleure méthode de favoriser la démocratisation. En orientant davantage l'aide internationale vers des activités visant à renforcer les capacités politiques des mouvements associatifs permettrait à certaines associations d'influer sur les partis politiques pour les transformer progressivement en partis démocratiques.

Néanmoins, le processus de réception du droit constitutionnel occidental, tel qu'il s'accomplit actuellement en Afrique, continue à poser de sérieux problèmes. Si sur le fond le constitutionnalisme comporte des principes universels tels que les droits de l'homme et les élections libres et pluralistes, l'expérience des trois décennies passées montre que dans la forme les spécificités africaines ont été négligées ce qui a au moins contribué à la crise de l'Etat en Afrique. Devant ce constat, il paraît logique de plaider pour plus de recherches anthropologiques qui peuvent enrichir le débat des constitutionnalistes sur une conception plus africaine du constitutionnalisme⁴¹

Enfin, même si selon la conclusion de Babacar Kanté 'en cinq ans, le constitutionnalisme a réalisé un bond qualitatif en Afrique plus important qu'en trente ans', il est évident que la réception du droit constitutionnel occidental poursuivra son cours capricieux avec des phénomènes de rejet (le coup d'Etat au Niger survenu en janvier 1996 en est un exemple), mais, espérons-le, à la recherche d'un constitutionnalisme africain plus stable.

41. Voir par exemple Van Binsbergen, 'Aspects of Democracy and Democratization in Zambia and Botswana' et le chapitre 7 d'une publication à paraître en 1996 sur la Zambie dans lequel il étudie les droits de l'homme dans le système juridique traditionnel des Nkoya.